

**TAMPEREEN YLIOPISTO**

**Johtamiskorkeakoulu**

---

Henna Ala-Luhtala

**KUNNAN ASUKKAAN OIKEUS OSALLISTUA JA VAIKUTTAA  
KUNNAN PALVELUTOIMINTAAN**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2018

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

ALA-LUHTALA, HENNA: Kunnan asukkaan oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan palvelutoimintaan

Pro gradu –tutkielma, 87 sivua

Julkisoikeus

Toukokuu 2018

---

Tutkielmassa tarkastellaan kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kunnan asukkaan tiedonsaantioikeuden toteutumista kunnan palvelutoiminnassa, jolla tarkoitetaan myös muun kuin peruskunnan tuottamia palveluita. Vuonna 2015 uudistettu kuntalaki (410/2015) sisältää kunnan toiminta –käsitteen, joka käsittää juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan ja ostopalvelutoiminnan. Kunnan toiminta on monimuotoistunut ja kunnat eivät välttämättä enää tuota palveluita itse, vaan kunnan oman palveluntuotannon rinnalle on tullut myös muita palveluntuotantotapoja. Kunnan toiminta - käsitteellä halutaan huomioida kunnan toiminnan monimuotoistuminen.

Suomen perustuslaissa (731/1999) on säännökset osallistumisen ja vaikuttamisen lähtökohdista ja yleiset säännökset kunnalliseen päätöksentekoon osallistumisesta on koottu kuntalakiin. Perustuslain 12.2 §:ssä säädetään asiakirjajulkisuus perusoikeudesta ja laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) tarkennetaan oikeuden sisältöä. Kuntalaki sisältää säännöksiä, joilla toteutetaan julkisuusperiaatetta kunnan hallinnossa ja mahdollistetaan kunnan asukkaan tiedonsaanti kunnan toiminnasta. Julkisuutta ja tiedonsaantia koskevat säännökset luovat kunnan asukkaalle edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa.

Kunnan asukkaan kuntalain mukaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ovat käytettävissä pitkälti riippumatta siitä, miten kunta on päättänyt palvelun tuottaa. Jälkikäteisenä osallistumis- ja vaikuttamiskeinona pidettävät muutoksenhakekeinot ovat käytettävissä vain kunnan toimielimien ja viranomaisten tehdessä päätöksiä. Kuntalain muutoksenhakua koskevia säännöksiä sovelletaan yhteiseen toimielimeen ja kuntayhtymiin. Hankittaessa palvelua yksityiseltä palveluntarjoajalta tai kuntayhtiön hoitaessa tehtävää, kunnan asukkaalla ei ole mahdollisuutta käyttää kuntalain mukaisia muutoksenhakekeinoja. Lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta ei sovelleta kuntayhtiöön tai yksityiseen palveluntarjoajaan, jonka vuoksi niiltä ei ole mahdollisuutta saada tietoa lain nojalla. Tällöin julkisuusperiaate ei toteudu. Kuntalain viestintää koskeva säännös velvoittaa kuntaa tiedottamaan sen toiminnasta sekä sen järjestämistä palveluista, vaikka kunta ei palvelua itse tuottaisi. Lisäksi pykälä velvoittaa kuntaa tiedottamaan omistamansa yhtiön toiminnasta. Tällä tavoin kunnan asukkaalla on mahdollisuus saada tietoa myös silloin kun palvelua tuottaa joku muu taho, kuin kunta itse.

Asiasanat: osallistuminen, vaikuttaminen, julkisuusperiaate, kunnan toiminta, palveluiden järjestäminen, palveluiden tuottaminen

## Sisällysluettelo

LÄHTEET .....	I
1. JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimuskysymykset ja aiheenrajaus .....	4
1.2 Metodologiset lähtökohdat ja lähdeaineisto .....	7
1.3 Tutkielman rakenne .....	9
2 KUNNAN PALVELUTOIMINTA .....	10
2.1 Kunnallinen itsehallinto .....	10
2.2 Palveluiden järjestäminen kunnassa .....	11
2.3 Palveluiden tuotanto kunnassa .....	13
2.3.1 Kunta palveluiden tuottajana .....	15
2.3.2 Kuntayhtiö palveluiden tuottajana .....	17
2.3.3 Palvelun tuotannon ulkoistus .....	18
3 OSALLISTUMISEN JA VAIKUTTAMISEN PERUSTUSLAILLISET LÄHTÖKOHDAT .....	21
3.1 Kansanvalta .....	21
3.2 Perusoikeuksista .....	22
3.3 Vaali- ja osallistumisoikeus perusoikeutena .....	23
3.4 Asiakirjajulkisuus perusoikeutena .....	26
4 KUNNAN ASUKKAAN OIKEUS OSALLISTUA JA VAIKUTTAA .....	29
4.1 Äänioikeus kuntavaaleissa .....	29
4.2 Kunnallinen kansanäänestys .....	31
4.2.1 Äänioikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä .....	31
4.2.2 Kansanäänestysaloite .....	32
4.2.3 Kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen .....	33
4.3 Oikeus tehdä aloite .....	35
4.4 Vaikuttamistoimielimet .....	37
4.4.1 Nuorisovaltuusto .....	38
4.4.2 Vanhusneuvosto .....	39
4.4.3 Vammaisneuvosto .....	41
4.5 Muutoksenhaku osallistumis- ja vaikuttamiskeinona .....	43
4.5.1 Oikaisuvaatimus .....	44
4.5.2 Kunnallisvalitus .....	45
4.6 Keinoja edistää suora osallistumista ja vaikuttamista .....	46
4.7 Kunnan asukkaan oikeus tietoon .....	49
4.7.1 Julkisuusperiaate tiedonsaannin mahdollistajana .....	49
4.7.2 Kunnan asukkaan mahdollisuus saada tietoa kunnan toiminnasta .....	51
5 KUNNAN PALVELUTOIMINNAN ORGANISOINTITAVAN VAIKUTUS KUNNAN ASUKKAAN OIKEUTEEN OSALLISTUA JA VAIKUTTAA SEKÄ OIKEUTEEN SAADA TIETOA ...	54
5.1 Osallistuminen ja vaikuttaminen kunnan tuottaessa palvelua .....	54
5.1.1 Kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamiskeinot kunnan tuottaessa palvelua .....	54
5.1.2 Kunnan asukkaan oikeus tietoon kunnan tuottaessa palvelua .....	60
5.2 Osallistuminen ja vaikuttaminen kuntayhtiön tuottaessa palvelua .....	62
5.2.1 Kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamiskeinot kuntayhtiön tuottaessa palvelua .....	62
5.2.2 Kunnan asukkaan oikeus tietoon kuntayhtiön tuottaessa palvelua .....	68
5.3 Osallistuminen ja vaikuttaminen kunnan ulkoistamaan palveluun .....	71
5.3.1 Kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamiskeinot kunnan palvelun ollessa ulkoistettu .....	71
5.3.2 Kunnan asukkaan oikeus tietoon kunnan palvelun ollessa ulkoistettu .....	76
6 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	80

# LÄHTEET

Asikainen, Jarmo – Huikko, Katariina – Krakau, Tarja – Korento, Sari – Lebedeff, Pirkka-Petri – Mononen, Kirsi, Kunnan konserniohje. Suomen kuntaliitto 2017.

Eskola, Saila – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja – Ruohoniemi, Erkki, Julkiset hankinnat. 3., uud. p. Alma Talent Oy 2017.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. s. 29–59. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Tuomas – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. 2., uud.p. WSOYPRO Oy 2011.

Harjula, Heikki – Prättälä Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 9., uud.p. Talentum 2015.

Haveri, Arto – Airaksinen, Jenni, Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. s. 51–62. Teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen kuntaliitto 2011.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo, Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2., uud.p. Tampereen yliopistopaino Oy 2011.

Heuru, Kauko, Uusi kuntalaki. Painatuskeskus 1995.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 2011.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo, Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uud.p. Talentum Media Oy 2008.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 4., uud. p. Talentum Media Oy 2014.

Junnala, Maija-Liisa – Fredriksson, Sami, Palveluiden ulkoistus. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy 2012.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012.

Jyränki, Antero, Uusi perustuslakimme. Gummerus kirjapaino Oy 2000.

Korhonen, Kirsi – Tiala, Toni, Kuntalaiset ja hyvä osallisuus – Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Art- Print Oy 2002.

Manninen, Sami, Sananvapaus ja julkisuus. s. 459–491. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Tuomas – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. 2., uud.p. WSOYPRO Oy 2011.

Mykkänen, Antti, Kuntayhtymä – sylkykuppi, himmeli vai pelastaja? s. 12–19. Teoksessa Mykkänen, Antti (toim.), Kuntayhtymä pelastaa? Vammalan kirjapaino Oy 2012.

Myllymäki, Riitta (toim.), Kunnan hallintosääntö. Suomen kuntaliitto 2016.

Myllymäki, Riitta (toim.), Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. Suomen kuntaliitto 2012.

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. 3., uud. p. Talentum Media Oy 2016.

Niiranen, Vuokko, Keskiössä kuntalainen – Demokratia itsehallinnon kivijalkana. s. 220–229. Teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen kuntaliitto 2011.

Niskakangas, Heikki – Pönkä, Pasi – Oksanen, Antero, Kuntakonsernit – Toiminta, päätöksenteko ja hankinnat. KL-Kustannus Oy 2007.

Parikka, Julius – Pökkylä, Panu, Suorahankinta julkisissa hankinnoissa: Onko se koskaan mahdollinen? Edilex 2011/5. Löytyy osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/7690.pdf>

Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika, Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 7., uud.p. Tietosanoma Oy 2015.

Pekola-Sjöblom, Marianne, Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008 ja 2011. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 31. Suomen kuntaliitto 2014.

Pekola-Sjöblom, Marianne, Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro. 1/2016. Suomen Kuntaliitto 2016.

Puttonen, Pauli, Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print 2002.

Rantakokko, Jukka-Pekka – Lehtinen, Tuuli – Lundström, Ilona – Kenni, Mikko, Vallakas – Kuntalaisen vaikuttamisopas. Suomen Kuntaliitto 2009.

Rasinmäki, Jorma, Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Kauppakaari Lakimiesliiton kustannus 1997.

Ruohonen, Janne – Vahtera, Veikko – Penttilä, Seppo, Kuntayhtiö. Alma Talent Oy 2017.

Sallinen, Sini – Majoinen, Kaija – Seppälä, Jari (toim.), Toimiva kunta. Hyvinvointia! Sivistystä! Elinvoimaa!. Suomen Kuntaliitto 2017.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. 2., uud.p. Talentum Media Oy 2011.

Siikavirta, Kristian, Julkisten hankintojen perusteet. Edita Publishing Oy 2015.

Sutela, Marja, Suora kansanvalta kunnassa. Kauppakaari OYJ 2000.

Säilä, Esko – Hellen-Toivanen, Paula – Pakkanen, Kaija – Kääriäinen, Antti – Urrila, Antti, Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Edita Publishing Oy 2008.

Tuori, Kaarlo, Vaali- ja osallistumisoikeudet. s. 535–547. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Tuomas – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. 2., uud.p. WSOYPRO Oy 2011.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien soveltamisala. s. 89-137. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Tuomas – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. 2., uud.p. WSOYPRO Oy 2011.

Virnes, Eevaliisa, Vanhusneuvosto osallistuu ja vaikuttaa. Kuntaliiton julkaisusarja nro. 4/2014. Suomen kuntaliitto 2014.

## Virallislähteet

HaVM 18/1994 vp – HE 192/1994 vp: Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

HaVM 10/2002 vp – VNS 3/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.

HaVM 55/2014 vp – HE 268/2014 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 140/1975 II vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kunnallislakeiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 30/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeksi.

HE 109/2005 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

HE 190/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

HE 160/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta.

HE 32/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 268/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 108/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 15/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 9/2010 vp – HE 60/2010 vp, LA 44/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. / Lakialoite laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PeVL 29/1992 vp – HE 288/1992 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 29 hallituksen esityksestä eduskunnalle vuonna 1993 perittäviä sosiaalimaksuja koskevaksi lainsäädännöksi.



PeVL 17/1994 vp – HE 208/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 17 hallituksen esityksestä eduskunnalle vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitosta koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 43/1998 vp – HE 30/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 23/2001 vp – HE 46/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta.

PeVL 24/2008 vp – HE 107/2008 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuntajakolain 25 §:n muuttamisesta.

PeVL 63/2014 vp – HE 268/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

VNS 3/2002 vp: Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.

VNS 3/2014 vp: Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokrationpoliittinen selonteko 2014.

## **Oikeuskäytäntö**

KHO: 2008:24.

## **Muut lähteet**

Helsingin kaupungin internet sivut. hel.fi. Hankinnat ja kilpailuttaminen. Katsottu 14.3.2018.

<https://www.hel.fi/kanslia/fi/osastot-ja-yksikot/talous/kilpailuttaminen>

Helsingin kaupungin internet sivut. hel.fi. Helsingin kaupungin hallintosääntö. Hyväksytty

14.2.2018. Katsottu 8.4.2018. <https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/saannot/hgin-hallintosaanto-2018-02-14.pdf>

Helsingin kaupungin internet sivut. hel.fi. Kaupunginvaltuuston 17.5.2017 hyväksymä konserniohje. Katsottu 26.2.2018.

[https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2017/Konserniohje\\_17.5.2017\\_Kvsto.pdf](https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2017/Konserniohje_17.5.2017_Kvsto.pdf)

Helsingin kaupungin internet sivut. hel.fi. Osallisuus ja vuorovaikutusmalli. Katsottu 17.3.2018.

<https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/osallistu-ja-vaikuta/vaikuttamiskanavat/osallisuus-ja-vuorovaikutusmalli/>

Helsingin kaupungin internet sivut. hel.fi. Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätösasiakirja 04/27.2.2018. § 47 Asia/4. Katsottu 1.4.2018. [https://www.hel.fi/sote/fi/paatoksenteko/lautakunnan-paatosisiakirjat/asiakirja?year=2018&ls=11&doc=Sote\\_2018-02-27\\_Sotelk\\_4\\_Pk](https://www.hel.fi/sote/fi/paatoksenteko/lautakunnan-paatosisiakirjat/asiakirja?year=2018&ls=11&doc=Sote_2018-02-27_Sotelk_4_Pk)

Helsingin kaupungin internet sivut. hel.fi. Vanhusneuvoston lausunnot ja kannanotot. Vanhusneuvoston lausunto HSL:n lippu-uudistuksesta. Katsottu 9.3.2018.

[https://www.hel.fi/static/sote/vanhusneuvosto/HSL-lippu-uudistusta\\_koskeva\\_lausunto.pdf](https://www.hel.fi/static/sote/vanhusneuvosto/HSL-lippu-uudistusta_koskeva_lausunto.pdf)

Helsingin seudun liikenne. HSL.fi. Tietoa HSL-kuntayhtymästä. Katsottu 8.4.2018.

<https://www.hsl.fi/hsl-kuntayhtyma>

Kuntalaisaloite.fi. Ajoiko aika delfinaarion ohi? – Selvitys Särkänniemen delfinaarion tulevaisuudesta. Aloite lähetetty kuntaan 19.9.2015. Katsottu 8.3.2018.

<https://www.kuntalaisaloite.fi/fi/aloite/803>

Kuntaliiton internet sivut. Kuntaliitto.fi. Hyvää hallintoa- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa. Kuntaliiton hallituksen 29.10.2009 hyväksymä. Katsottu 6.3.2018.

[https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hyvaa\\_hallinto-ja\\_johtamistapaa\\_koskeva\\_suositus\\_kuntakonserinissa\\_30.10.2009.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hyvaa_hallinto-ja_johtamistapaa_koskeva_suositus_kuntakonserinissa_30.10.2009.pdf)

Kuntaliiton internet sivut. Kuntaliitto.fi. Kuntalaisaloite. Katsottu 28.2.2018.

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/demokratia-ja-osallisuus/kuntalaisten-osallistuminen/demokratia-ja-osallisuus/kuntalaisaloite>

Kuntaliiton internet sivut. Kuntaliitto.fi. Kuntayhtymän toimielinten valinta. Yleiskirje 12/2017 Kuntayhtymän toimielinten valinta. Katsottu 8.4.2018.

<https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2017/kuntayhtymän-toimielinten-valinta>

Kuntaliiton internet sivut. Kuntaliitto.fi. Lautakunnan toiminta ja tehtävät. Katsottu 18.2.2018.

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/demokratia-ja-osallisuus/demokratia-ja-osallisuus/lautakunnan-toiminta-ja-tehtavat>

Kuntaliiton internet sivut. Kuntaliitto.fi. Yhteinen toimielin. Katsottu 8.4.2018.

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta/yhteinen-toimielin>

Lappeenrannan kaupungin internet sivut. Lappeenranta.fi. Nuorisovaltuuston toimintasääntö.

Katsottu 7.3.2018. <http://www.lappeenranta.fi/fi/Palvelut/Paatoksenteko-ja-talous/Nuorisovaltuusto/Nuorisovaltuuston-toimintasaanto>

Oulun kaupungin internet sivut. Ouka.fi. Esitykset ja kannanotot. Oulun kaupunginteatterin kuuloesteettömyys. Katsottu 8.4.2018.

[https://www.ouka.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=78dae647-50d1-4dc9-bc6f-1ed917919e4e&groupId=2185731](https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=78dae647-50d1-4dc9-bc6f-1ed917919e4e&groupId=2185731)

Oulun kaupungin internet sivut. Ouka.fi. Oulun kaupungin hankintaohjelma. Kaupunginhallitus 12.6.2017. § 169. Katsottu 18.4.2018.

[https://www.ouka.fi/documents/52058/17394318/Hankintaohjelma\\_2017.pdf/756ed02a-e6fb-4721-b204-8d60a8412023](https://www.ouka.fi/documents/52058/17394318/Hankintaohjelma_2017.pdf/756ed02a-e6fb-4721-b204-8d60a8412023)

Oulun kaupungin internet sivut. Ouka.fi. Oulun kaupungin hallintosääntö. Katsottu 14.3.2018.

[https://www.ouka.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=acb35456-5a42-4722-a14f-546736fbb0af&groupId=52058](https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=acb35456-5a42-4722-a14f-546736fbb0af&groupId=52058)

Oulun kaupungin internet sivut. Ouka.fi. Oulu-konserni. Katsottu 8.4.2018.

<https://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/oulu-konserni>

Pirkkalan kunnan internet sivut. Pirkkala.fi. Julkiset hankinnat. Katsottu 14.3.2018.

<https://www.pirkkala.fi/asiointi/julkiset-hankinnat/>

Pirkkalan kunnan internet sivut. Pirkkala.fi. Pirkkalan kunnan konserniohje 1.2.2018 lukien.

Katsottu 26.2.2018 [https://www.pirkkala.fi/site/assets/files/11000/konserniohje\\_1\\_2\\_2018.pdf](https://www.pirkkala.fi/site/assets/files/11000/konserniohje_1_2_2018.pdf)

Tampereen kaupungin internet sivut. Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa. Katsottu 6.3.2018.

<http://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7Ba32c8cb5-740b-4ebc-9fc9-81f5306770c7%7D/964495>

Tampereen kaupungin internet sivut. Tampere.fi. Tampereen kaupungin hankintaohje 30.6.2017.

Katsottu 18.4.2018. <http://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7Bc8d3c5f4-fd1e-44cb-acbb-5890b51aac8a%7D/1056143>

Tampereen kaupungin internet sivut. Tampere.fi. Vanhusneuvosto → Toimintasäännöt. Katsottu

7.3.2018. <https://www.tampere.fi/sosiaali-ja-terveyspalvelut/ikaihmisten-palvelut/vanhusneuvosto/toiminta/toimintasaannot.html>

Tampereen kaupungin internet sivut. Tampere.fi. Vanhusneuvoston asettaminen. Katsottu 7.3.2018.

<https://www.tampere.fi/tiedostot/a/9ECOCpd5B/asettamisaatos2017.pdf>

Tampereen kaupungin internet sivut. Tampere.fi. Vammaisneuvoston toimikausi 2015-2017.

Katsottu 14.3.2018.

[https://www.tampere.fi/tiedostot/v/6JeakgMeR/vammaisneuvoston\\_toimintakertomus\\_2015\\_2016\\_2017.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/v/6JeakgMeR/vammaisneuvoston_toimintakertomus_2015_2016_2017.pdf)

Vaasan kaupungin internet sivut. Vaasa.fi. Nuorisovaltuuston toimintasääntö. Katsottu 7.6.2018.

<https://www.vaasa.fi/nuorisovaltuuston-toimintasaanto>

YLE Uutiset. 5.7.2017. Sipilä: Valinnanvapauslaki valmistellaan kokonaan uudestaan. Katsottu

7.2.2017. <https://yle.fi/uutiset/3-9707139>

# 1. JOHDANTO

Kuntalaisella on lukuisia rooleja kunnassa. Kuntalainen on kunnan virastojen, laitosten ja muiden toimintojen asiakas sekä monenlaisten kunnallisten palvelujen käyttäjä. Lisäksi kuntalainen on kunnallisten toimintojen rahoittaja maksamiensa verojen ja maksujen välityksellä. Näiden rinnalla kuntalainen on myös itse osallinen ja päättäjä, jonka vastuulla on koko kunnan järjestelmän toiminta. Kuntien toiminnan on perustuttava kansanvaltaiseen ja kunnan asukkaiden omavastuuseen itsehallintoon. Demokratialla tarkoitetaan kansan herruutta ja kansan herruus toteutuu kunnallisen itsehallinnon muodossa konkreettisimmalla tavalla.<sup>1</sup>

Kunnallisesta itsehallinnosta säädetään Suomen perustuslain (731/1999, myöhemmin perustuslaki) 121 §:ssä. Perustuslain 121.1 §:n mukaan kuntien hallinnon on perustuttava asukkaiden itsehallinnolle. Kunnallinen itsehallinto on demokraattisten kansakuntien tapa järjestää asioiden paikallinen hoito. Eri maissa näkyy erilaisia variaatioita kunnallisesta itsehallinnosta, mutta sen ydinajatus on kaikkialla samanlainen. Yhteisön tai kunnan asukkaat valitsevat ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen, eli valtuuston hoitamaan heidän yhteisiä asioita.<sup>2</sup>

Kuntien itsehallintoa koskevaa säännöstä täsmennetään perustuslain perusoikeusluvun 14 §:n 3 momentissa, jossa säädetään vaali- ja osallistumisperusoikeudesta<sup>3</sup>. Lainkohdan mukaan jokaisella Suomen kansalaisella tai maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella 18 vuotta täyttäneellä on oikeus äänestää kunnallisessa kansanäänestyksessä sekä kuntavaaleissa sen mukaan, kun lailla säädetään ja oikeudesta osallistua kuntien hallintoon muuten säädetään lailla. Kuntavaaleissa äänestäminen on olennainen osa kunnallista itsehallintoa, sillä kunnan ylintä päätöksentekovaltaa käyttävä valtuusto valitaan kuntalaisten toimesta äänestämällä.

Sen lisäksi, että perustuslain 14.3 § takaa perustuslain tasolla äänioikeuden kuntavaaleissa, se takaa äänioikeuden myös kunnallisissa kansanäänestyksissä. Lainkohdan mukaan oikeudesta osallistua kuntien hallintoon muuten säädetään lailla. Perustuslakiin on siis koottu osallistumisen ja vaikuttamisen lähtökohdat, jonka lisäksi yleiset säännökset kunnalliseen päätöksentekoon osallistumisesta on koottu kuntalakiin (410/2015)<sup>4</sup>. Kuntalaki on hallinnon peruslaki, joka muodostaa

---

<sup>1</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 48.

<sup>2</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 5.

<sup>3</sup> Jyräki 2000, s. 151.

<sup>4</sup> VNS 3/2002 vp, s. 5.

asukkaiden vaikuttamisen oikeudellisen perustan<sup>5</sup>. Kuntalain tarkoitus onkin luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa (KuntaL 1.1 §). Osallistumista ja vaikuttamista edistetään myös eri toimintoja koskevissa erityislainsäädäntöön sisältyvissä säännöksissä, joita on esimerkiksi ympäristölainsäädännössä, sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä sekä koulutusta koskevassa lainsäädännössä<sup>6</sup>.

Kuntalaisten osallistumiseen vaikuttaa kaksi olennaista seikkaa. Edellytyksenä osallistumiselle on asukkaan oma kiinnostus osallistumista ja vaikuttamista kohtaan. Lisäksi osallistumiseen vaikuttaa myös osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien olemassaolo eli tarjonta. Osallistuminen sisältää ajatuksen asukkaasta aktiivisena osallistujana, joka osaa ja haluaa toimia aloitteentekijänä yhteiskunnallisissa asioissa, joilla on merkitystä hänelle itselleen.<sup>7</sup> Osallisuuden käsite liittyy tiiviisti demokratian käsitteeseen. Kansalaisten pääasiallinen vaikutusmenetelmä on edustuksellinen demokratia. Edustuksellisen demokratian rinnalla ja sitä myös täydentämään on kuitenkin oltava suoran osallisuuden muotoja.<sup>8</sup> Välitön tai suora demokratia voi toteutua kahdella tavalla. Kuntalainen voi osallistua välittömästi päätöksentekoon. Toisaalta suora demokratia voi toteutua myös päätöksenteon ulkopuolella erilaisin kansalaisvaikuttamisen keinoin. Suoraa demokratiaa voidaankin toteuttaa usealla tavalla. Siihen katsotaan kuuluvaksi neuvoa-antavat kansanäänestykset, aloitteet, käyttäjädemokratia sekä kuntalaisten muu vaikuttaminen kunnan päätöksentekijöihin.<sup>9</sup> Kuntalain esitöissä todettiin tutkimuksista ilmenevän, että suoran osallistumisen kannatus on kasvanut ja kansalaiset haluavat lisää suoran demokratian mahdollisuuksia, kuten vuorovaikutusta päätöksenteon tukena ja kansanäänestyksiä<sup>10</sup>.

Riittävä tietojen julkisuus on edellytys sille, että yksilö voi osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan<sup>11</sup>. Asiakirjajulkisuus on perustuslain 12.2 §:ssä turvattu perusoikeus, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia ja jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Perustuslain 12.2 §:n mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi erikseen lailla. Perustuslain 12.2 § vahvistaakin tämän

---

<sup>5</sup> Heuru ym. 2011, s. 62.

<sup>6</sup> VNS 3/2002 vp, s. 5.

<sup>7</sup> Korhonen – Tiala 2002, s. 6.

<sup>8</sup> VNS 3/2002 vp, s. 4.

<sup>9</sup> Sutela 2000, s. 60.

<sup>10</sup> HE 268/2014 vp, s. 12.

<sup>11</sup> HE 309/1993 vp, s. 58.

julkisuusperiaatteen perustuslain tasolla<sup>12</sup>. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta, joka merkitsee viranomaiselle myös velvollisuutta toteuttaa julkisuusperiaatetta antamalla pyydetty tieto asiakirjasta<sup>13</sup>. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki) konkretisoi perusoikeutena turvattua asiakirjajulkisuutta<sup>14</sup> ja julkisuusperiaatteen sisältöä määrittämään tarkemmin julkisuuslaissa. Kuntalaki sisältää myös säännöksiä, joiden tarkoitus on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista kunnan toiminnassa<sup>15</sup>. Julkisuuslain ja kuntalain säännöksillä turvataan ja luodaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan asukkaalle<sup>16</sup>. Historiallisesti ja toiminnallisesti julkisuusperiaate liittyy poliittisiin vapausoikeuksiin, joista erityisesti yhteys löytyy sananvapauteen<sup>17</sup>. Voisi katsoa, että niin sanavapaus, kuin kokoontumisoikeudet ja yhdistymisvapaus ovat ehdoton edellytys sille, että osallistumisoikeuksilla on jotain merkitystä<sup>18</sup>.

Kunnan tehtävistä säädetään hyvin yleisellä tasolla kuntalain 7 §:ssä, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla ottamat tehtävät ja järjestää laissa sille säädetyt tehtävät. Perinteisen sektorijaottelun mukaan kunnat vastaavat sivistystoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista sekä järjestävät vesi-, jäte-, ympäristö- ja energiahuollon palvelut. Tämän lisäksi kunta huolehtii myös alueiden käytön suunnittelusta, rakennuttamisesta sekä erilaisista lupamenettelyistä.<sup>19</sup> Kunnallishallinnon toiminnasta valtaosa onkin palveluiden tuottamista<sup>20</sup>. Kuntien toiminta on kuitenkin monimuotoisempaa kuin ennen. Monimuotoistuminen johtuu esimerkiksi yhteistoiminnan lisääntymisestä, kuntien toiminnan yhtiöittämisestä sekä ostopalvelutoiminnan lisääntymisestä. Kunta ei siis enää välttämättä tuota palveluita itse, vaan palveluita tuotetaan myös muiden tahojen toimesta.<sup>21</sup> Palveluiden tuotantotapojen ja järjestämisessä tapahtuneet muutokset sekä kuntakonsernikehitys ovat johtaneet siihen, että kuntalaisella tulisi olla mahdollisuus osallistua ei pelkän peruskunnan, vaan laajemmin kunnan toimintaa koskevaan päätöksentekoon.<sup>22</sup>

---

<sup>12</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 9.

<sup>13</sup> Mäenpää 2017, s. 329.

<sup>14</sup> Saraviita 2011, s. 208.

<sup>15</sup> PeVL 63/2014 vp, s. 5.

<sup>16</sup> VNS 3/2002 vp, s. 5 ja Harjula – Prättälä 2015, s. 256.

<sup>17</sup> HE 309/1993 vp, s. 58.

<sup>18</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 161.

<sup>19</sup> Sallinen – Majoinen – Seppälä 2017, s. 51.

<sup>20</sup> Säilä – Hellen-Toivanen – Pakkanen – Kääriäinen – Urrila 2008, s. 21.

<sup>21</sup> HE 268/2014 vp, s. 9.

<sup>22</sup> HE 268/2014 vp, s. 12.

## 1.1 Tutkimuskysymykset ja aiheenrajaus

Tässä tutkielmassa tarkastelen kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan palvelutoimintaan. Kuntalaki uudistettiin 2015 ja sinne lisättiin uusi kunnan toiminta –käsite. Kunnan toiminta –käsitteen määrittelyllä on haluttu ottaa huomioon kunnan toiminnan monimuotoistuminen<sup>23</sup>. Kuntalain 6.2 §:n mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Näin ollen kunnan toiminnan –käsitteeseen sisältyy juridisen kuntakonsernin, eli kunnan oman organisaation, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen lisäksi ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella sekä erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot, joita ovat kuntayhtymä ja yhteinen toimielin, joissa kunnalla ei ole yksinään määräysvaltaa.<sup>24</sup>

Kunnan toiminnan –käsite sisältää myös sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi kunnan hankkimia ostopalveluja, kunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla kunta toteuttaa tehtäviään.<sup>25</sup> Kunnan toiminta -käsite tarjoaa siis mahdollisuuden tarkastella kuntaa laajempänä kokonaisuutena. Tämän tutkielman päällimmäisenä kysymyksenä on selvittää, *vaikuttaako kunnan palvelutoiminnan organisointitapa kunnan asukkaan oikeuteen osallistua ja vaikuttaa*. Palvelutoiminnalla tässä tarkoitetaan kunnan järjestämien palveluiden kokonaisuutta, johon voi siis sisältyä myös muunlaisia palveluiden tuotantotapoja kuin peruskunnan tuottamat palvelut. Käsittämällä kunnan palvelutoiminnan myös muun kuin peruskunnan tuottamina palveluina, voidaan tarkastella kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia riippumatta siitä, mikä taho kunnan palvelua tuottaa. Jotta voidaan selvittää, *vaikuttaako kunnan palveluiden organisointitapa kunnan asukkaan oikeuteen osallistua ja vaikuttaa*, on ensin selvitettävä *mitkä ovat kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kunnan toimintaan*.

Riittävä tietojen julkisuus on edellytys sille, että yksilö voi osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan<sup>26</sup>. Asiakirjajulkisuus on perustuslain 12.2 §:ssä turvattu perusoikeus, joka antaa oikeuden saada tietoa viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Tästä julkisuusperiaatteesta säädetään tarkemmin julkisuuslaissa. Lisäksi kuntalaissa on säännöksiä, joilla luodaan avoimuutta kunnan hallintoon ja

---

<sup>23</sup> HE 268/2014 vp, s. 96.

<sup>24</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 158.

<sup>25</sup> HE 268/2014 vp, s. 137–138.

<sup>26</sup> HE 309/1993 vp, s. 58.



mahdollistetaan kunnan asukkaalle tiedonsaanti kunnan toiminnasta. Kuntien palveluntuotanto on hajautunut ja sen hallintokoneisto on monimutkaistunut. Tämän seurauksena myös hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys on heikentynyt.<sup>27</sup> Tämän vuoksi onkin mielestäni tarpeellista tarkastella, *vaikuttaako kunnan palvelutoiminnan organisointitapa kunnan asukkaan oikeuteen saada tietoa*. Lopuksi vielä tarkastelen sitä, *millaisia oikeusongelmia kunnan asukkaan oikeuteen osallistua ja vaikuttaa ja toisaalta oikeuteen saada tietoa sisältyy nykymuodossa*.

Tutkielmassa palveluntuotantotavat on ryhmitelty seuraavasti. Ensimmäinen vaihtoehto on se, että kunta tuottaa palvelut itse. Kunnan mahdollisuutta tuottaa palvelu yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa sivutaan käsiteltäessä kunnan omaa palveluntuotantoa.<sup>28</sup> Tarkastelu on rajattu kunnan yhteistoimintaorganisaatioihin, joita ovat yhteinen toimielin ja kuntayhtymä<sup>29</sup>. Toinen vaihtoehto palveluiden tuotantotavaksi on perustaa osakeyhtiö, joka hoitaa tehtävää kunnan puolesta<sup>30</sup>. Tässä tarkastelu keskittyy nimenomaan yhden kunnan sataprosenttisesti omistamiin osakeyhtiöihin, sillä suurin osa kunnan yhtiöistä ovat tällaisia yhden kunnan omistamia yhtiöitä<sup>31</sup>. Kolmantena vaihtoehtona tarkastellaan mahdollisuutta hankkia palvelu yksityiseltä palveluntuottajalta<sup>32</sup>. Käytän tässä myös käsitettä ulkoistus, sillä sitä on käytetty yleiskäsitteenä, jolla tarkoitetaan julkisen tahon tekemiä hankintoja yksityiseltä palveluntuottajalta<sup>33</sup>. Yksityisen palveluntuottajan osalta tarkastelu kohdistuu nimenomaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin yksityisen palveluntuottajan tuottaessa palvelua, mutta sivuan tarkastelussa myös mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa palvelun hankintaan. Jos kunta päättää ulkoistaa palvelun, hankinta toteutetaan noudattaen lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, myöhemmin hankintalaki)<sup>34</sup>. Valmisteluvaiheen alussa osallistaminen ja vaikuttaminen ovat lähtökohtaisesti tehokkainta<sup>35</sup> ja voisikin katsoa, että esimerkiksi ulkoistuksen osalta juuri itse hankinnan valmisteluun olisi mielekästä voida osallistua ja vaikuttaa.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevia säännöksiä on myös muissa laeissa. Tässä tutkielmassa tarkastelu kuitenkin rajoittuu kuntalain yleisiin osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien perussäännöksiin. Tutkielmassa tarkastellaan kunnan asukkaan osallistumis- ja

---

<sup>27</sup> HE 268/2014 vp, s. 75.

<sup>28</sup> Kts palveluiden tuotantotavat Harjula – Prättälä 2015 s. 201.

<sup>29</sup> HE 268/2014 vp, s. 137.

<sup>30</sup> Kts palveluiden tuotantotavat Harjula – Prättälä 2015 s. 201.

<sup>31</sup> Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2017, s. 50.

<sup>32</sup> Kts palveluiden tuotantotavat Harjula – Prättälä 2015 s. 201.

<sup>33</sup> Junnila – Fredriksson 2012, s. 6.

<sup>34</sup> Sallinen ym. 2017, s. 93–94.

<sup>35</sup> HE 268/2014 vp, s. 151.

vaikutusmahdollisuuksia kunnan palvelutoimintaa yleisellä tasolla, eikä tarkastelua kohdisteta tiettyyn palveluun. Tästä johtuen myös mahdolliset erityislainsäädännön säännökset jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Kuntalain mukaiset muutoksenhakukeinot, eli oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus nähdään tässä myös osallistumis- ja vaikuttamiskeinona. Ne voidaan nähdä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoina, sillä oikaisuvaatimuksen tai valituksen tehdessään kunnan asukas pyrkii vaikuttamaan kunnassa tapahtuvaan päätöksentekoon päätöksen syntymisen jälkeen. Lisäksi niillä on olennainen merkitys kunnan asukkaan oikeusturvan kannalta<sup>36</sup>, joten niiden tarkastelu on mielestäni tarpeellista. Tarkastelu rajautuu vain kuntalain mukaisiin muutoksenhakusäännöksiin.

Useamman kerran on tullut esille käsite kunnan asukas. Tämä on määritelty tarkemmin kuntalaissa, jonka 3.1 §:n ensimmäisen kohdan mukaan kunnan asukas on henkilö, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Kotikuntalain 2.1 §:ssä taas säädetään, että henkilön kotikunta on kunta, jossa hän asuu. Tähän on kuitenkin säädetty kotikuntalaissa joitain poikkeuksia. Kotikunnan määrittelyllä on merkitystä kuntalaisen kannalta. Kotikunnalla on merkitystä esimerkiksi palveluiden saatavuuden kannalta. Lisäksi esimerkiksi äänioikeus ja vaalikelpoisuus, sekä velvollisuus maksaa kunnallisveroa määräytyvät kotikunnan mukaan.<sup>37</sup> Kunnan jäsen taas on laajempi kuntalaissa oleva määritelmä. Kunnan jäsen on ensinkin kunnan asukas. Kunnan jäsen voi myös olla yhteisö tai säätiö, jolla on kotipaikka kunnassa. Lisäksi kunnan jäsen on myös henkilö, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. (KuntaL 3 §) Tutkielmassa tarkastelu kohdistuu nimenomaan *kunnan asukkaan* osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä oikeuteen saada tietoa kunnan palvelutoiminnasta.

Puhuttaessa kunnan palveluista ei voida ohittaa maakunta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Väestön ikärakenteen muutos, sekä kuntien vaihteleva kyvykkyys järjestää ja tuottaa palveluita ovat johtaneet siihen, että kuntien kyky tarjota palveluita kuntalaisille yhdenvertaisesti on vaarantunut. Sipilän hallitus on kuluneen hallituskauden aikana ajanut uudistusta, jossa muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät kuntien järjestämisvastuulta 18 itsehallintoalueelle, jotka muodostuvat maakuntajaon pohjalta.<sup>38</sup> Niin kutsuttu sote- ja maakuntauudistus on kuitenkin kohdannut ongelmia ja alkuperäistä aikataulua lykättiin 5.7.2017 pidetyssä tiedotustilaisuudessa. Tämän hetkisen tiedon mukaan sote- ja maakuntauudistus tulisi voimaan 1.1.2020, jos hallituksen valmisteleva uusi

---

<sup>36</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 881–883.

<sup>37</sup> HE 268/2014 vp, s. 136.

<sup>38</sup> HE 15/2017 vp, s. 12–13.

lakiesitys menee läpi.<sup>39</sup> Mahdollisesti suuria muutoksia kuntakenttään ja palveluiden tuotantoon on tulossa muutamien vuosien sisällä. Tätä kirjoitettaessa lakipakettia ei kuitenkaan vielä ole hyväksytty, jonka vuoksi sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kunnan palvelutoimintaan tai asukkaiden osallistumismahdollisuuksiin ei tarkastella tässä tarkemmin.

## 1.2 Metodologiset lähtökohdat ja lähdeaineisto

Tutkielman toteutan oikeusdogmaattista, eli lainopillista tutkimusmetodia käyttäen. Oikeusdogmatiikassa tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Oikeusdogmatiikka tai lainoppi tutkii normien maailmaa ja sen tuottama tieto on luonteeltaan normatiivista tietoa, eli tieteellistä tietoa oikeusnormin luonteesta. Lainopilla siis selvitetään voimassaolevan oikeusnormien sisältöä ja tällöin voidaan tehdä kahdenlaisia väitteitä oikeusnormeista. Normikannanotot ovat väitteitä joilla esitetään jonkun normin kuuluvan voimassa olevaan oikeuteen. Tulkintakannanotot taas pitävät sisällään väitteen normin sisällöstä. Tätä jaottelua normikannanottoihin ja tulkintakannanottoihin on kuitenkin kritisoitu, sillä molemmat sisältyvät yleensä toisiinsa riippumatta siitä kumpaa kannanottoa tarkoitamme.<sup>40</sup>

Lainopillinen tutkimus siis tutkii sitä mikä on voimassa olevaa oikeutta sekä sitä millainen merkitys erilaisista oikeuslähteistä olevalla materiaalilla on. Lainopin tehtävänä on selventää oikeusnormien sisältöä. Tämän lisäksi lainopillinen tutkimus myös systematisoi oikeutta. Lainopillisessa tutkimuksessa jäsennetäänkin lainsäätäjän tuottamia oikeusnormeja ja luodaan niistä yhtenäistä ja johdonmukaista oikeusjärjestelmää.<sup>41</sup> Lainoppi antaa kuvauksen voimassa olevasta oikeudesta, joten sen voi katsoa olevan kuvaavaa tiedettä. Lainoppi kuvaa voimassa olevan oikeuden sisältöä. Se ei kuitenkaan ole vain kuvailua voimassa olevan oikeuden sisällöstä, sillä sen avulla voidaan tehdä myös voimassa olevan oikeuden merkityssisältöä koskevia kannanottoja siitä, kuinka oikeutta pitäisi systematisoida, punnita ja tulkita.<sup>42</sup>

Keskeisenä tutkimusongelmana lainopillisessa tutkimuksessa on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö tutkimuksessa käsiteltävässä tutkimusongelmassa<sup>43</sup>. Selvitän tutkielmassani 2015 uusitun kuntalain osallistumista ja vaikuttamista koskevien oikeusnormien sisältöä. Tämän lisäksi tarkastelen

---

<sup>39</sup> YLE Uutiset 5.7.2017. Sipilä: Valinnanvapauslaki valmistellaan kokonaan uudestaan.

<sup>40</sup> Hirvonen 2011, s. 22–23.

<sup>41</sup> Hirvonen 2011, s. 24–25.

<sup>42</sup> Hirvonen 2011, s. 25.

<sup>43</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

julkisuuslain normien sisältöä tutkimusongelman kannalta olennaisin osin kunnan asukkaan tiedonsaantioikeuden näkökulmasta. Kuntalaki sisältää säännöksiä, joilla mahdollistetaan kunnan asukkaan tiedonsaantia, joten myös niiden tarkastelu on tärkeää soveltuvin osin. Lainopillinen tutkimus tavoittelee myös vastausta siihen, kuinka tietyssä tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan<sup>44</sup>. Pyrin siis tutkimuksessani vastaamaan siihen, kuinka osallistumista ja vaikuttamista koskevia normeja ja toisaalta tiedonsaantioikeuteen liittyviä normeja pitäisi soveltaa kunnan tuottaessa palveluita ei tavoin, eli pyrin selvittämään vaikuttaako palveluiden tuottamistapa oikeuteen osallistua ja vaikuttaa ja toisaalta oikeuteen saada tietoa.

Tärkeimpänä lähdeaineistona oikeusdogmaattiselle tutkimukselle tyypillisesti on lainsäädäntö<sup>45</sup>. Erityisesti perustuslain, kuntalain ja julkisuuslain säännökset ovat olleet tarkastelun kohteena. Näistä kuitenkin erityisesti painotus on ollut 2015 uudistetussa kuntalaissa sekä julkisuuslaissa. Lähdeaineistona on ollut lisäksi oikeuskirjallisuutta, joka on kohdistunut erityisesti kuntalain säännöksiin ja kunnallisoikeuteen yleisesti. Oikeustapauksia ei ole käytetty lähdeaineistona. Tämä johtuu siitä, että varsinaisesti tutkimusaiheesta ei juuri löydy tuomioistuimien ratkaisuja. Aiheen ympäriltä löytyy tosin paljon erilaisia oikeustapauksia, mutta en ole katsonut niiden tuovan varsinaista lisäarvoa tutkimuskysymyksen näkökulmasta, joten niitä ei ole tämän vuoksi myöskään hyödynnetty.

Lähdeaineistona olen käyttänyt myös erilaisia virallislähteitä, kuten hallituksen esityksiä, hallintovaliokunnan mietintöjä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Erityisesti uudistettua kuntalakiä koskeva hallituksen esitys on ollut merkittävänä lähteenä. Tämä johtuu siitä, että kuntalakiin on lisätty joitain uusia säännöksiä, joiden lain säätäjän tarkoittamasta sisällöstä on lähtökohtaisesti mahdollista saada selvyyttä vain hallituksen esityksen pohjalta. Täydentävää tietoa on myös haettu hallintovaliokunnan mietinnöstä ja perustuslakivaliokunnan lausunnosta liittyen hallituksen esitykseen kuntalaiksi. Lähteinä on myös käytetty erilaista muuta materiaalia, kuten kuntaliiton antamia ohjeita ja julkaisuja sekä sen tarjoamaa muuta materiaalia, kuten kuntaliiton internetsivuja. Tietoa on haettu myös kuntien itse tuottamasta materiaalista. Tällaista materiaalia ovat esimerkiksi kuntien hallintosäännöt, konserniohjeet, erilaiset toimintasäännöt, toimintakertomukset sekä pöytäkirjat. Myös kuntien omilta internetsivuilta saatavilla olevaa tietoa on käytetty erityisesti silloin, kun toimintatavoista on ollut haastavaa saada selvyyttä lainsäädännön, virallislähteiden ja oikeuskirjallisuuden perusteella. Tällaista tietoa on käytetty lähinnä esimerkkinä, eikä siitä voi

---

<sup>44</sup> Husa ym. 2008, s. 20.

<sup>45</sup> Husa ym. 2008, s. 32.

suoraan tehdä yleistyksiä. Ne antavat kuitenkin käsityksen siitä, miten jotain oikeusnormia on tulkittu yksittäistapauksissa ja ohjaavat myös mahdollisesti tulkinnan suuntaa.

### **1.3 Tutkielman rakenne**

Luvussa kaksi tarkastelen kuntaa ja sen itsehallinnon perusteita. Määrittelen mitä tarkoitetaan palveluiden järjestämisellä ja toisaalta tuottamisella. Lisäksi esittelen lyhyesti tavat, joilla kunta voi palveluitaan tuottaa. Huomioitavaa on, että palveluiden tuotantotapoja on useampi ja tässä olen pyrkinyt valitsemaan tarkasteltavaksi toisistaan selkeästi eroavat tavat. Palveluiden esittelyn on tarkoitus luoda pohja luvun viisi analyysille. Luvussa kolme luodaan katsaus osallistumisen ja vaikuttamisen perustuslaillisiin lähtökohtiin. Luvussa tarkastellaan, miten perustuslaissa säädetään osallistumisesta ja vaikuttamisesta ja määritellään vaali- ja osallistumisperusoikeuden sisältö. Edellä tuli esille, että julkisuudessa on olennainen merkitys kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käytölle, joten kolmannessa luvussa luodaan katsaus myös asiakirjajulkisuus perusoikeuden sisältöön.

Luvussa neljä vastataan kysymykseen mitkä ovat kunnan asukkaan kuntalain mukaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot. Tämän lisäksi tarkastellaan sitä, mitä julkisuusperiaate tarkoittaa julkisuuslain perusteella ja millaiset kuntalain säännökset turvaavat kunnan asukkaan oikeutta saada tietoa. Luvussa viisi tarkastellaan sitä vaikuttaako kunnan palveluiden organisointitapa kunnan asukkaan kuntalain mukaisiin neljännessä luvussa käsiteltyihin oikeuksiin osallistua ja vaikuttaa. Lisäksi tarkastellaan, vaikuttaako kunnan palvelutoiminnan organisointitapa kunnan asukkaan oikeuteen saada tietoa. Osallistumiskeinojen ja tiedonsaannin toteutumista käydään läpi palveluiden tuotantotavoittain. Johtopäätösluvussa luodaan yhteenveto ja tuodaan esiin oikeusongelmia, joita osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä toisaalta tiedonsaantioikeuksiin nykymuodossaan sisältyy.

## 2 KUNNAN PALVELUTOIMINTA

### 2.1 Kunnallinen itsehallinto

Kunnallisella itsehallinnolla on merkittävä rooli paikallisessa asioiden hoidossa ja se mahdollistaa paikallisten valintojen teon. Kunnallinen itsehallinto antaa samalla alueella asuville ihmisille mahdollisuuden hoitaa yhteisiksi katsomiaan asioita ja tehdä valintoja, jotka kehittävät heidän hyvinvointia ja asuinalueitaan. Kunnallinen itsehallinto myös huomioi kuntien erilaisuuden. Kunnan asukkaat voivat siis tehdä omat ratkaisunsa ottamalla huomioon elinympäristönsä olosuhteet ja muut mahdolliset paikalliset tekijät.<sup>46</sup> Kunnallisesta itsehallinnosta voidaan esittää mielipiteitä puolesta ja vastaan. Se voidaan nähdä yhteiskunnan perusarvona, sekä demokratian ja tehokkuuden takeena. Toisaalta, kunnallinen itsehallinto voidaan nähdä syynä mitä moninaisempiin ongelmiin, mistä johtuen se ollaan myös valmiita jättämään historiaan.<sup>47</sup>

Kuntien itsehallintoa koskeva säännös ilmenee perustuslaista. Perustuslain 121.1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin ja kunnan hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkaiden itsehallinto on osa kansanvaltaisen yhteiskunnan hallintojärjestelmän perusteita<sup>48</sup>. Kansanvaltaisuuden periaate ilmaistaan perustuslain 2.1 §:ssä ja pykälän mukaan Suomessa valtiovalta kuuluu kansalle ja kansaa edustaa eduskunta. Perustuslakivaliokunta onkin lausunnoissaan katsonut, että kansanvaltaisuuden periaate edellyttää kunnallisen itsehallinnon kannalta sitä, että kunnan ylimmän päätöksentekojärjestelmän on perustuttava demokraattisuuteen<sup>49</sup>. Demokratiaa voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon kivijalkana. Demokratiaan kuuluu monenlaiset näkökulmat. Samoista asioista voi puhua eri nimillä, ilmiöistä ja asioista voi olla useita erilaisia tulkintoja ja toisaalta myös eri asioita voi kuvata samoilla sanoilla. Demokratia onkin sitä, että ihmiset ratkaisevat heitä koskevia asioita yhdessä.<sup>50</sup> Kunnan hallinto rakentuu edustuksellisen demokratian periaatteelle<sup>51</sup>. Paikallisella tasolla toteutettua edustuksellista demokratiaa ilmentää kunnallisten hallintoelinten, kuten kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien päätöksenteko<sup>52</sup>. Edustuksellista demokratiaa täydennetään suoralla demokratialla kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien muodossa<sup>53</sup>.

---

<sup>46</sup> Sallinen ym. 2017, s. 25.

<sup>47</sup> Haveri – Airaksinen 2011, s. 51.

<sup>48</sup> HE 1/1998 vp, s. 60.

<sup>49</sup> PeVL 23/2001 vp ja PeVL 24/2008 vp.

<sup>50</sup> Niiranen 2011, s. 220.

<sup>51</sup> Heuru ym. 2011, s. 256.

<sup>52</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 231.

<sup>53</sup> Heuru ym. 2011, s. 256.

Kuntien itsehallintoa täsmentää lisäksi perustuslain 121.2 § jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista sekä kunnille annettavista tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita, kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttämistä, kunnan hallinnon järjestämistä sekä kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia.<sup>54</sup> Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen on kuntien omalla vastuulla. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on kuitenkin turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää kuntalaisten oikeuden valitsemiinsa toimielimiin sekä sen, että kunnan päätösvalta kuuluu näille kuntalaisten valitsemille toimielimille.<sup>55</sup>

Lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunta voi itse päättää mitä tehtäviä se itsehallintonsa nojalla hoitaa. Tämän lisäksi kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lain nojalla<sup>56</sup>, ei alemman asteisilla säädöksillä. Lisäksi perustuslain 121.3 § vahvistaa kunnille verotusoikeuden. Verotusoikeuden ja siihen liittyvän oikeuden päättää omasta taloudestaan, on katsottu kuuluvan perustuslailla suojatun itsehallinnon ominaispiirteisiin<sup>57</sup>. Kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat siis hallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon, kuntien hallinnon yleisistä perusteista lailla säätäminen, kunnille annettavista tehtävistä lailla säätäminen sekä kunnille kuuluva verotusoikeus<sup>58</sup>.

## **2.2 Palveluiden järjestäminen kunnassa**

Kunnan asukkaiden itsehallintoon siis kuuluu, että kunta voi itsehallintonsa nojalla päättää mitä tehtäviä se hoitaa, jonka lisäksi kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lain nojalla. Kunnan tehtävistä säädetään kuntalain 7 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla ottamat tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Kunnan toimiala –käsitteellä tarkoitetaan kunnan tehtäväpiirin kokonaisuutta. Kunnan toimiala on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan ja erityiseen toimialaan.<sup>59</sup> Kunnan itsehallinnon nojalla ottamat tehtävät muodostavat kunnan yleisen toimialan<sup>60</sup>. Lakisääteiset tehtävät ovat erityislainsäädäntöön perustuvia tehtäviä, jotka muodostavat

---

<sup>54</sup> Saraviita 2011, s. 973.

<sup>55</sup> HE 1/1998 vp, s. 176.

<sup>56</sup> HE 1/1998 vp, s. 176.

<sup>57</sup> PeVL 29/1992 vp ja PeVL 17/1994 vp.

<sup>58</sup> HE 268/2014 vp, s. 135.

<sup>59</sup> Heuru ym. 2011, s. 259.

<sup>60</sup> HE 268/2014 vp, s. 138.

kunnan erityisen toimialan<sup>61</sup>. Pääosa kunnan tehtävistä perustuukin erityislainsäädäntöön. Lakisääteinen toiminta on järjestettävä niin, että palveluita on tarjolla ja toimintaa on varattu riittävät määrärahat.<sup>62</sup>

Kunta ei kuitenkaan välttämättä tuota palveluita itse vaan se voi olla myös pelkästään palveluiden järjestäjä, josta säädetään kuntalain 8 §:ssä. Kunnan järjestämisvastuulla tarkoitetaan sitä, että kunnalla on kokonaisvastuu palveluiden saatavuudesta sekä siitä, että ne täyttävät lainsäädännön asettamat vaatimukset<sup>63</sup>. Kuntalain 8.1 §:ssä säädetään kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta. Kuntalain 8.1 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia, että järjestämisvastuu siirretään toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämisvastuu on toisella kunnalla tai kuntayhtymällä lakisääteisessä yhteistoiminnassa (KuntaL 8.1 §).

Kunnalla on järjestämisvastuu laissa säädettyjen tehtävien osalta. Palvelun tuotantotavat kunta voi kuitenkin päättää itse. Täysin rajattomasti kunta ei voi valita palvelun tuotantotapaa, vaan sitä rajoittaa ainakin valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate, joka on kirjattu perustuslain 124 §:ään. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeellista tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna oikeusturvaa, perusoikeuksia tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Jos tehtävä sisältää merkittävän julkisen vallan käyttöä, voidaan tehtävä antaa vain viranomaiselle.

Julkisen vallan käytön piiriin luetaan esimerkiksi norminanto-, lainkäyttö-, ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joilla on vaikutusta yksityisiin oikeussubjekteihin. Toinen julkisen vallan käytön muoto on välittömien voimakeinojen käyttäminen ulkopuoliseen nähden.<sup>64</sup> Julkista valtaa käytetään siis esimerkiksi tehtävissä, joissa tehtävän suorittajan toimivalta perustuu lakiin ja hän voi tämän perusteella päättää yksipuolisesti toiselle kuuluvasta edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkisen vallan käyttöä sisältyy myös tehtäviin, joissa annetaan toista velvoittava määräys tai joissa muulla tavoin puututaan tosiasiallisesti toisen etuun tai oikeuteen.<sup>65</sup> Perustuslain esitöissä julkisen hallintotehtävän käsitteellä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Julkisiin hallintotehtäviin katsotaankin kuuluvaksi tehtäviä, jotka liittyvät lakien toimeenpanoon sekä

---

<sup>61</sup> HE 268/2014 vp, s. 138.

<sup>62</sup> Sallinen ym. 2017, s. 51.

<sup>63</sup> Sallinen ym. 2017, s. 90.

<sup>64</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>65</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 203.



yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksiin, velvollisuuksiin ja etuihin.<sup>66</sup> Julkisen hallintotehtävän käsite voidaan arvioida tapauskohtaisesti ja se voi sisältää palveluja<sup>67</sup>.

Kuntalaissa virkamieshallintoperiaate on turvattu 8.1 §:ssä, jonka mukaan kunta järjestää sille laissa säädettyt tehtävät itse tai järjestämisvastuu voidaan siirtää sopimuksella toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Näin ollen kunta voi siirtää järjestämisvastuulleen kuuluvia tehtäviä kunnallishallinnon ulkopuolelle vain lailla tai lain nojalla. Säännöksellä myös rajataan kunnan mahdollisuutta käyttää yksityisiä palveluntuottajia, jotka eivät voi tuottaa palvelua, jos se käsittää julkisen hallintotehtävän hoitamista tai kuuluu järjestämisvastuun piiriin paitsi, jos laissa säädetään toisin.<sup>68</sup> Kunta voi siis kyllä hankkia sille laissa säädettyjen tehtävien mukaisia palveluita myös yksityiseltä taholta, mutta sen on huomioitava perustuslain 124 §:n mukaiset ehdot tämän tehtävän ulkoistamisessa<sup>69</sup>.

Virkamieshallintoperiaate rajoittaa kuntien mahdollisuutta turvautua yksityisiin palveluntuottajiin. Tehtävien siirto mille tahansa kuntien yhteistoimintamuodolle on kuitenkin laaja-alaisenakin mahdollista. Tehtävän säätäminen laissa kunnalle ei siis ole este sille, että tehtävä annetaan esimerkiksi kuntayhtymän järjestettäväksi. Lakisääteisiä tehtäviä voidaan järjestää yhteistoiminnassa myös silloin, kun tällaista mahdollisuutta ei suoraan ole erityislainsäädäntöön kirjattu, mutta sitä ei myöskään siellä kielletä. Huomioitavaa kuitenkin on, että tällaisten tehtävien on pysyttävä kunnan tai kuntayhtymän viranomaisten hoidossa, jotta julkisuus-, virkavastuu-, sekä oikeusturvanäkökohdat tulevat huomioiduiksi.<sup>70</sup>

## **2.3 Palveluiden tuotanto kunnassa**

Kunta voi lainsäädännön rajoitukset huomioon ottaen päättää kuinka se palvelunsa tuottaa. Kuntalain 9.1 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelun tuottajilta. Kunnan itsehallintoon kuuluu, että se voi erityislainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä toimiiko kunta vain palveluiden järjestäjänä, jolloin palvelun tuottaa joku toinen taho vai toimiiko kunta myös palvelun tuottajana.<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> HE 1/1998 vp, s. 179.

<sup>67</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 203.

<sup>68</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 197–198.

<sup>69</sup> Mäenpää 2017, s. 2017.

<sup>70</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 197–198.

<sup>71</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 201.

Kunta voi tuottaa palveluita lähinnä seuraavilla tavoilla.

- Kunta voi tuottaa palvelun itse.
- Kunta voi tuottaa palvelun yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.
- Kunta voi hankkia palvelun ostopalveluna toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä.
- Kunta voi perustaa palvelua tuottavan osakeyhtiön tai muun yksityisoikeudellisen yhteisön, tai olla osakkaana sellaisessa.
- Kunta voi hankkia palvelun valtiolta tai muulta julkisyhteisöltä.
- Kunta voi hankkia palvelua yksityiseltä palvelun tuottajalta.<sup>72</sup>

Kuntalain 9.1 §:ssä todetaan lisäksi, että palvelusetelin käyttämisestä säädetään erikseen. Palvelusetelin käyttö voikin tulla kysymykseen erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä lasten päivähoiton palveluissa. Kunnan ja kuntayhtymän vastuista liittyen palvelusetelin käyttöön säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009).<sup>73</sup>

Kunta voi siis päättää, miten se tuottaa sen järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut. Kuntalain 9.1 §:ssä palveluilla tarkoitetaan muita, kuin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä tai julkista hallintotehtävää, eli kunta voi päättää tällaisten palveluiden osalta vapaasti, kuinka ne tuottaa. Kuntalain 9.2 §:n mukaan kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän hoidettavaksi muulle kuin viranomaisella vain lailla tai lain nojalla. Tämä siis tarkoittaa sitä, että kunnallisten viranomaisten on hoidettava itse sellaiset tehtävät jotka ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä paitsi, jos lailla erikseen säädetään, että tehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Kuntalain 9.2 §:ssä tarkoitettu ” muulle kuin viranomaiselle” viittaa myös kunnan osakeyhtiöön.<sup>74</sup> Jos julkinen hallintotehtävä, kuten julkisen palvelun toteuttaminen, annetaan yksityisen tahon hoidettavaksi, on toimijan hoidettava tehtävää niin tehtävää koskevan lainsäädännön kuin hallinnon yleislakien, kuten hallintolain, julkisuuslain ja kielilain mukaisesti. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimet ovat tällaisia kunnan ulkoistamia tehtäviä, joissa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tällöin siis toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja siltä osin, kun kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 201.

<sup>73</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 202.

<sup>74</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 202–203.

<sup>75</sup> Mäenpää 2017, s. 217–218.

Kuntalain 9.3 § täsmentää vielä järjestäjän ja tuottajan vastuunjakoa. Lainkohdan mukaan kunnan hankkiessa laissa säädettyjä palveluita muilta palveluntuottajilta, säilyy kunnalla kuitenkin kuntalain 8.2 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu. Järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuotantotavasta, tuotannon valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käytöstä (KuntaL 8.2 §).

### 2.3.1 Kunta palveluiden tuottajana

Kunnalla on valittavina eri vaihtoehtoja palveluiden tuotantotavoissa. Näistä vaihtoehtoista yksi on se, että kunta tuottaa palvelut itse. Kunta voi tuottaa myös lakisääteisten tehtävien osalta palveluita itse, ellei erityislainsäädännössä ole rajoituksia tälle. Kunnan oma palveluntuotanto onkin periteinen tapa organisoida palveluiden järjestäminen kunnan asukkaille. Tällöin kunta tuottaa palveluita käyttäen sen omaa henkilöstöä sovitun budjetin mukaisesti.<sup>76</sup> Kunnallishallinnon toiminnasta valtaosa onkin palveluiden tuottamista<sup>77</sup>. Lautakunnat ovat valtuuston nimittämiä kunnan toimielimiä (KuntaL 30.2 §) joiden toimesta tapahtuu kunnallinen toiminta palveluntuotannossa<sup>78</sup>. Lautakunnat toimivat lähellä palveluntuotantoa sekä johtavat ja valvovat sitä<sup>79</sup>. On kuitenkin mahdollista, että kunta ei pysty omalla palveluntuotannollaan vastaamaan palvelutarpeisiin. Toiminta voi olla myös muutoin tehotonta, jolloin kunta voi harkita muita palveluiden tuottamiskeinoja.<sup>80</sup>

Yksi vaihtoehto on tuottaa palvelut yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunnat voivat harjoittaa yhteistoimintaa vapaaehtoisesti, jolloin se voi harkita ryhtykö se yhteistoimintaa muiden kuntien kanssa, ja missä muodossa se sen toteuttaa. Joissain tilanteissa yhteistoiminta on kuitenkin pakollista. Pakollisesta yhteistoiminnasta esimerkkinä on sairaanhoitopiirit.<sup>81</sup> Julkisoikeudelliset yhteistoiminnan muodot on lueteltu kuntalaissa ja näitä ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä (KuntaL 49.2 §). Kunnat voivat sopia, että yksi kunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta, jolloin kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitava kunta on vastuukunta. (KuntaL 51.1 §) Tämä yhteinen toimielin toimii vastuukunnan kunnanvaltuuston ja hallituksen alaisuudessa, ja toimielimen alainen organisaatio kuuluu vastuukunnan organisaatioon. Tällöin esimerkiksi kuntien

---

<sup>76</sup> Sallinen ym. 2017, s. 91.

<sup>77</sup> Säilä ym. 2008, s. 21.

<sup>78</sup> Puttonen 2002, s. 105.

<sup>79</sup> Kuntaliitto.fi, Lautakunnan toiminta ja tehtävät.

<sup>80</sup> Sallinen ym. 2017, s. 91.

<sup>81</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 388.

yhteisellä sivistyslautakunnalla on toimivalta jokaisessa sopimuskunnassa sen omalla tehtäväalueella.<sup>82</sup>

Kunnat voivat myös perustaa kuntayhtymän kunnanvaltuustojen hyväksymällä perussopimuksella. Kuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö (KuntaL 55 §), mutta kuntayhtymän rahoituksesta vastaa kuntalain 117 § mukaan jäsenkunnat, joten viimeinen vastuu kuntayhtymän toiminnasta ja rahoituksesta on jäsenkunnilla<sup>83</sup>. Kuntayhtymässä päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto, yhtymäkokous tai kuntien perustaessa yhden toimielimen kuntayhtymä päätösvalta jakautuu siten, kun perussopimuksessa sovitaan (KuntaL 58.1 §). Yhtymävaltuusto soveltuu kuntayhtymiin, joiden toiminnassa korostuu yhteiskuntapoliittinen harkinta. Esimerkkinä tällaisista kuntayhtymistä on maakuntien liitot. Tällaisissa kuntayhtymissä kansanvaltaisuuden vahvistaminen on tärkeää päätöksenteossa. Yhtymäkokouksen tehtävistä säädetään tarkemmin kuntalain 60 §:ssä. Yhtymäkokousta voitaisiin verrata osakeyhtiön yhtiökokoukseen, jossa kuntaa edustaa erikseen valittu kokousedustaja. Yhtymäkokous soveltuu kuntayhtymiin, joissa korostuu palvelun tuotannon tehokkuus.<sup>84</sup> Kuntayhtymä voi olla myös yhden toimielimen kuntayhtymä, silloin kun kyse ei ole lakisääteisestä yhteistoiminnasta (KuntaL 61.2 §) Jos kyseessä on yhden toimielimen kuntayhtymä, on se yleensä yhtymähallitus.<sup>85</sup> Kuntayhtymän ylimpiin toimielimiin valittavat henkilöt ovat kunnan luottamushenkilöitä (KuntaL 69.1 §)

Kuntayhtymät mahdollistavat yhteistyön kuntien välillä. Tällöin jokaisen kunnan ei tarvitse hoitaa laissa kunnalle säädettyjä velvoitteita ja tehtäviä itse, vaan niitä voidaan hoitaa yhdessä.<sup>86</sup> Kuntayhtymä on siis itsenäinen oikeushenkilö, mutta päätösvalta on kuitenkin lopulta sen omistajilla<sup>87</sup>. Yhteistoimintaorganisaatiot, eli yhteinen toimielin ja kuntayhtymä, voivat hoitaa tehtäviä joiden siirtoa muulle palveluntuottajalle rajoittaa virkamieshallintoperiaate. Kuntalain 8.1 §:ssä myös annetaan suoraan mahdollisuus siirtää kunnan järjestämisvastuu toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Se siis esitetään laissa vaihtoehtona sille, että kunta pitäisi järjestämisvastuun itsellään. Lakisääteisen yhteistoiminnan osalta järjestämisvastuu siirtyy aina toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle (KuntaL 8.1 §). Muuten kunnat voivat sopia järjestämisvastuun siirtymisestä yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa sekä kuntayhtymän perussopimuksessa (KuntaL 52.1 § ja 56.1

---

<sup>82</sup> HE 268/2014 vp, s. 180.

<sup>83</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 411.

<sup>84</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 425–426.

<sup>85</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 425–426.

<sup>86</sup> Mykkänen 2012, s. 15.

<sup>87</sup> Mykkänen 2012, s. 17.

§). Julkista valtaa sisältävää tehtävää ei voida lähtökohtaisesti hoitaa, kuin kunnan toimesta tai niiden yhteistoimintana<sup>88</sup>, joten yhteistoiminta voitaisiin nähdä lain hyväksymänä vaihtoehtona kunnan omalle toiminnalle. Hoidettaessa tehtävää toisen kunnan tai kuntayhtymän toimesta julkisuus-, virkavastuu-, sekä oikeusturvanäkökohdat tulevat myös huomioiduiksi<sup>89</sup>, sillä niihin soveltuu pitkälti niin kuntalaki, julkisuuslaki kuin hallintolaki. Joitain rajoituksia yhteistoimintaakin kuitenkin koskee, esimerkiksi yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä pääosa kunnan on säilytettävä itsellään. Tämä johtuu kunnan roolista kansalaisten itsehallinnon perusyhteisönä.<sup>90</sup>

### **2.3.2 Kuntayhtiö palveluiden tuottajana**

Kunnat voivat tuottaa palveluna myös osakeyhtiömuodossa ja se onkin lisääntynyt 2010-luvulla. Kuntien toimintaa on myös haluttu tehostaa, joka on osaltaan vaikuttanut kuntayhtiöiden määrän kasvuun.<sup>91</sup> Kuntayhtiöllä voidaan tarkoittaa osakeyhtiötä, jonka omistaa kokonaan yksi kunta tai kuntayhtymä. Kuntayhtiö voi olla myös useiden kuntien tai kuntayhtymien yhdessä omistama osakeyhtiö. Lisäksi kuntayhtiö voi olla osakeyhtiö, jonka kuntaomistaja tai kuntaomistajat ja muu toimija omistavat yhdessä. Omistajapohja vaikuttaa osakeyhtiön käytännön päätöksentekoon.<sup>92</sup> Suurin osa kuntayhtiöistä on vain yhden kunnan omistuksessa. Ne loput joissa on useampi omistaja, ovat kuitenkin yleensä muutaman kunnan omistuksessa.<sup>93</sup>

Kuntalain 126 §:ssä säädetään niin kutsutusta yhtiöittämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan hoitaessa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää, eli yleiseen tai erityiseen toimialaan kuuluvaa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, on sen annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Pykälän 2 momenttiin on kuitenkin listattu tilanteita, jolloin kunnan ei katsota hoitavan tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunta voi edelleen esimerkiksi tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille. Näitäkin toimintoja saatetaan silti tehokkuuden nimissä yhtiöittää. Kilpailuilla markkinoilla toiminta on kuitenkin yhtiötettävä.<sup>94</sup> Yhtiöittämisvelvollisuus on usein täytetty sillä, että kunta antaa hoitamansa tehtävän perustamansa osakeyhtiön hoidettavaksi. Kuntayhtiölle on osattava asettaa jo

---

<sup>88</sup> Sallinen ym. 2017, s. 93–94.

<sup>89</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 197–198.

<sup>90</sup> HE 268/2014 vp, s. 177–178.

<sup>91</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 1.

<sup>92</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 2.

<sup>93</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 50.

<sup>94</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 10.

perustusvaiheessa asianmukaiset tavoitteet. Pelkkä osakeyhtiömuodon käyttöönotto ei takaa tehokkuutta ja tuloksellisuutta.<sup>95</sup> Kuntayhtiöiden toimintaan sovelletaan osakeyhtiölakia<sup>96</sup>.

Kun kunta yhtiöittää harjoittamaansa liiketoimintaa, siihen liittyvä omaisuus siirretään yhtiölle. Yhtiöittämisen myötä yhtiön vastuulle siirtyy toiminnan järjestäminen sekä päätöksenteko. Kuntayhtiön hallitus ja toimitusjohtaja ovat vastuussa päätöksenteosta.<sup>97</sup> Kuntayhtiö on erillinen oikeushenkilö suhteessa kuntaan. Osakkeenomistajia koskee myös rajoitettu vastuu jolla tarkoitetaan sitä, että yhtiön omistajat eivät ole henkilökohtaisesti vastuussa yhtiötä koskevista velvoitteista. Muun muassa näiden syiden vuoksi osakeyhtiötä on pidetty varsin toimivana yritysmuotona.<sup>98</sup>

Kuntayhtiön toimiessa kilpailuilla markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa, on sen toiminnan oltava ammattimaisesti johdettua ja yhtiön pitäisi myös pärjätä kilpailussa. Kunnan tehdessä yhtiöittämispäätös arvioidaan ensimmäiseksi, mikä kuntayhtiön tarkoitus on. Osakeyhtiönlain lähtökohta on se, että osakeyhtiön tarkoitus on tuottaa voittoa sen osakkeenomistajille. Yhtiöjärjestyksen määräyksillä tätä tarkoitusta voidaan kuitenkin muuttaa, jos kuntayhtiön tarkoitus on esimerkiksi kunnan sisäisten palveluiden järjestäminen tai kunnan elinvoimaisuuden edistäminen.<sup>99</sup> Kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta säädetään kuntalain 47 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan omistajaohjauksella huolehditaan siitä, että tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon koko kuntakonsernin kokonaisuus. Kunnan tytäryhteisön perustamisella on oltava jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite. Tytäryhteisön on pyrittävä lähtökohtaisesti toteuttamaan omistajan tavoitteita ja tarkoituksia. Lisäksi tytäryhteisön on otettava päätöksenteossaan ja toiminnassaan huomioon yhteisön asema kuntakonsernissa.<sup>100</sup>

### **2.3.3 Palvelun tuotannon ulkoistus**

Kunta voi tuottaa palvelun kunnan asukkaille myös ulkoistamalla sen. Sen sijaan, että kunta käyttäisi sen omia työntekijöitä ja tiloja palvelun tuotantoon, se voi ostaa palvelua markkinoilta toimivilta yksityisiltä yrityksiltä.<sup>101</sup> Lähes mitä tahansa palveluita voidaan ulkoistaa. Tällöin on kuitenkin huomioitava erityislainsäädännöstä tulevat rajoitukset sekä esimerkiksi virkamieshallintoperiaate,

---

<sup>95</sup> Penttilä – Ruohonen – Uoti – Vahtera 2015, s. 15.

<sup>96</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 8.

<sup>97</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 16.

<sup>98</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 8–9.

<sup>99</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 10.

<sup>100</sup> HE 268/2014 vp, s. 173.

<sup>101</sup> Siikavirta 2015, s. 12–13.

jota on käsitelty edellä. Jos kunta päättää ulkoistaa palvelun, palvelun hankinta toteutetaan noudattaen hankintalakia.<sup>102</sup>

Kunnan ulkoistaessa palvelunsa, on sen käytettävä yleensä tiettyä menettelytapaa. Tätä kutsutaan julkiseksi hankinnaksi.<sup>103</sup> Hankinnalla tarkoitetaan kirjallisen hankintasopimuksen tekemistä, jossa ostajana on hankintayksikkö ja myyjänä taas yritys tai muu toimittaja. Sopimuksessa sovitaan tavaroiden hankinnasta, palvelun suorittamisesta tai urakan teettämisestä taloudellista vastiketta vastaan. Julkiseksi hankinnaksi katsotaan kansallisen kynnsarvon ylittävä hankinta. Kansalliset kynnsarvot määritellään hankintalain 25 §:ssä ja esimerkiksi palveluhankinnoissa raja on 60 000 euroa, paitsi eräissä sosiaali- ja terveystaloudellista vastiketta vastaan. Julkisia ostajia, eli hankintayksiköitä ovat esimerkiksi valtion ja kuntien viranomaiset sekä kuntayhtymät (HankintaL 5 §). Hankintayksiköt on listattu hankintalain 5 §:ssä. Kunnissa hankintayksiköitä ovat kunnan viranomaiset. Näillä tarkoitetaan muun muassa kunnanvaltuustoa, kunnanhallitusta, lautakuntia, johtokuntia ja toimikuntia.<sup>104</sup> Hankintayksiköitä ovat myös esimerkiksi kuntien liikelaitokset<sup>105</sup>. Hankintayksikön käsitteen kautta tulevat lähtökohtaisesti kaikki verovarjoilla tehtävät hankinnat hankintalainsäädännön mukaisen kilpailuttamisvelvoitteen piiriin<sup>106</sup>.

Julkinen hankinta, eli esimerkiksi palvelun ostotoimenpide on tarkasti säännelty toimenpide muiden hallintopäätösten tapaan, jos hankittava palvelu tai tavara on arvoltaan riittävän suuri ja se sopii luonteeltaan kilpailutuksen kohteeksi. Pienempiä hankintoja on myös mahdollista tehdä ilman hankintalain noudattamista, mutta tällöinkin on toiminnan oltava syrjimätöntä ja mahdollisimman avointa.<sup>107</sup> Kunnat voivat esimerkiksi antaa erilaisia hankintaohjeita, joilla voidaan ohjata esimerkiksi kunnan toimielimien tekemiä kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja<sup>108</sup>. Hankintoja voidaan ohjata myös hankintaohjelmilla. Esimerkiksi Oulussa on kaupunginhallituksen hyväksymä hankintaohjelma, joka perustuu valtuuston hyväksymään kaupunkistrategiaan. Hankintaohjelma on hallituksen hankintojen johtamisen väline ja se ohjaa miten käytännön hankinnoissa on toimittava.<sup>109</sup> Hankintamenettelyjä on useampia, jotka määritellään tarkemmin hankintalain 5 luvussa. Esimerkiksi

<sup>102</sup> Sallinen ym. 2017, s. 93–94.

<sup>103</sup> Siikavirta 2015, s. 12–13.

<sup>104</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s. 47–48.

<sup>105</sup> Pekkala – Pohjonen 2015, s. 21.

<sup>106</sup> Eskola ym. 2017, s. 47–48.

<sup>107</sup> Siikavirta 2015, s. 20.

<sup>108</sup> Tampereen kaupunki, Tampereen kaupungin hankintaohje, s. 6.

<sup>109</sup> Oulun kaupunki, Oulun kaupungin hankintaohjelma, s. 3.

avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja asettaa tarjouspyynnön, johon jokainen halukas voi tehdä tarjouksen (HankintaL 32 §). Toisaalta rajoitetussa menettelyssä julkaistaan ilmoitus hankinnasta, johon halukkaiden on pyydettävä saada osallistua (HankintaL 33 §). Suorahankinnassa hankinta suoritetaan ilman hankintailmoituksen julkaisemista tai tarjouskilpailua (HankintaL 40 §). Suorahankinnan tarkoituksena on välttää hankintalain mukainen etukäteen ilmoittaminen ja muut menettelyä melko tarkasti ohjaavat säännökset, mutta suorahankintaa kyllä sovelletaan hankintalakia<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Parikka – Pökkylä 2011, s. 3.



### **3 OSALLISTUMISEN JA VAIKUTTAMISEN PERUSTUSLAILLISET LÄHTÖKOHDAT**

#### **3.1 Kansanvalta**

Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle. Kansaa edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Tämä kansansuvereenisuuden periaate todetaan perustuslain 2.1 §:ssä. Perustuslain 2.1 §:n mukaan valtiollisen vallan lähde on kansa. Kansalle kuuluvaa valtaa käyttää tosiasiaassa kansaa edustava eduskunta.<sup>111</sup> Kansansuvereenisuus on erotettava valtion suvereenisuudesta, vaikka ne voidaan kuitenkin sovittaa yhteen joistain ongelmista huolimatta. Kansan voidaan katsoa olevan valtion suvereenisuuden kantaja. Valtion valta on johdettu kansasta. Valtiojärjestyksestä päättää kansa joko suoraan tai edustuksellisen järjestelmän välityksellä. Valtiosäännön puitteissa tapahtuvan valtiollisen vallankäytön on muutenkin oltava johdettu viimekädessä kansasta. Oikeusvaltioperiaate rajoittaa kansan asemaa ylimmän valtiovallan haltijana. Vain silloin, kun kansa on valtiosääntöisesti organisoitu, sen tahto on ylin.<sup>112</sup>

Kansan mahdollisuus osallistua valtiovallan käyttämiseen on myös Suomessa ratkaistu edustusperiaatteen omaksumisella. Kansa valitsee tietylle ajanjaksolle edustajat käyttämään valtaa puolestaan. Ajanjakson päätyttyä myös edustajan oikeus edustaa kansaa päättyy, ellei kansa tätä oikeutta halua uusia äänestämällä ehdokasta uudestaan vaaleissa. Demokratian idea on poliittisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa tullut osittain kansansuvereenisuusperiaatteen tilalle. Demokratia on kansansuvereenisuuden käsitteeseen verrattuna moniulotteisempi ja sen käsitesisältöön on helpompi liittää varauksia, jotka suhteellistavat sitä. Kansansuvereenisuusperiaate vaihtuu yleensä edustuksellisen demokratian periaatteeksi konkretisoinnin tasolla. Tämä takaa mahdollisuuden osallistua valtiollisiin ja paikallisiin vaaleihin ja asettua niissä ehdolle. Välttämättömänä osana tähän kuuluu myös edustajan toimikauden määräaikaisuus, ja valitsijan oikeus vaihtaa edustajaa toimikauden päätyttyä, sekä vaalitoiminnan vapaus niin sanan-, kokoontumis-, kuin yhdistymisvapauden muodossa.<sup>113</sup>

Sen lisäksi, että perustuslain 2.1 § osoittaa Suomen valtiovallan kuuluvan kansalle, se myös ilmaisee eduskunnan olevan Suomen ylin valtioelin. Kun eduskunnalle annetaan tehtäväksi valtiovallan haltijoiden eli kansan edustaminen, ei sen rinnalla voi tällöin olla muita samasta asemasta kilpailevia

---

<sup>111</sup> Saraviita 2011, s. 64.

<sup>112</sup> Jyräski 2000, s. 56–57.

<sup>113</sup> Jyräski 2000, s. 57.

valtioelimiä. Perustuslain kyseinen pykälä sanamuodollisesti käsittää vain valtiovallan kansallista järjestämistä, mutta lähtökohta kuitenkin on se, että kaiken julkisen vallan käytölle on oltava demokraattinen perusta. Tämä viittaa esimerkiksi kuntiin joiden itsehallinnolla onkin olennainen merkitys kansanvallan toteutumisessa.<sup>114</sup>

Perustuslain 2.1 § osoittaa, että kansanvallan periaatetta toteutetaan valtiollisessa järjestelmässämme edustuksellisen demokratian keinoin<sup>115</sup>. Näin ollen esimerkiksi välitöntä demokratiaa toteuttava kansanäänestys on luonteeltaan täydentävä<sup>116</sup>. Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2.2 §:n mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 2.2 § kuvastaa käsitystä jonka mukaan vaalien ja edustuksellisten elinten välityksellä toteutettava osallistuminen ja vaikuttaminen eivät riitä kansanvallan periaatteen toteuttamiseksi. Tästä johtuen osallistumista ja vaikuttamista on täydennettävä myös muilla keinoilla.<sup>117</sup> Näin ollen säännös kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä sekä muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot. Lisäksi säännöksen voidaan katsoa kattavan myös kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan sekä yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaakin yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnan toiminnan eri tasoilla.<sup>118</sup>

### **3.2 Perusoikeuksista**

Perustuslain 1 §:ssä on todettu kolme valtiosääntömme taustalla olevaa perustavanlaatuaista arvoa. Nämä kolme arvoa ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Nämä ovat Suomen tasavallaisen valtiosäännön perusperiaatteet yleisellä tasolla. Perusoikeuksilla on keskeinen asema Suomen valtiosäännössä. Tämä ilmenee juuri yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamista koskevasta säännöksestä. Perusoikeuksista avautuu näkökulma, jonka avulla voimme ymmärtää koko Suomen oikeusjärjestystä. Oikeusjärjestys on monikerroksinen kokonaisuus, joka koostuu säännöksistä, arvoista ja periaatteista. Oikeusjärjestyksen kehitykseen ovatkin vaikuttaneet erilaiset historialliset, yhteiskunnalliset ja rakenteelliset tekijät. Valtiosääntö ja perusoikeudet ovat oikeusjärjestelmän

---

<sup>114</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>115</sup> HE 1/1998 vp, s. 73 ja 101.

<sup>116</sup> Jyräki 2000, s. 57.

<sup>117</sup> Tuori 2011, s. 537.

<sup>118</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

runko. Tämän rungon varaan rakentuu niin lakien säätäminen ja soveltaminen kuin oikeusjärjestyksen toimivuus.<sup>119</sup>

Kaikki oikeudet eivät ole perusoikeuksia. Perusoikeuksilla tarkoitetaan oikeuksia, joista on säädetty perustuslaissa. Muodollisen perustuslaintasoisuuden lisäksi perusoikeuksien määritelmään on liitetty usein sisällöllisiä aineksia. Näin ollen vain erityisen tärkeitä ja perustavanlaatuisia oikeuksia voidaan pitää perusoikeuksina.<sup>120</sup> Perusoikeuksien on oltava yleisiä sekä kaikille ainakin periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia. Näin ei ole kuitenkaan aina ollut. Alkuperäisessä vuoden 1919 hallitusmuodossa perusoikeuksia pidettiin kansalaisille kuuluvina. Kyseessä oli kansalaisuusperiaate, jonka mukaan perusoikeudet on turvattu vain Suomen kansalaisille. Oikeuksien haltijana on mainittu lähes poikkeuksetta Suomen kansalainen. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus toikin tähän merkittävän muutoksen. Uudistuksen tärkeimpiä tavoitteita oli laajentaa perusoikeuksien suojaamaa henkilöpiiriä. Tavoitteeksi tuli, että pääsääntöisesti perusoikeudet koskevat kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia henkilöitä.<sup>121</sup> Perusoikeusuudistuksen lähtökohta oli myös perusoikeuksien kuuluminen kaikille henkilön iästä riippumatta. Tätä ilmentää jo perustuslain 6.2 §:ssä oleva syrjäntäkielto.<sup>122</sup>

Perusoikeuksilla on ominaista erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne, joka johtuu perustuslaintasoisuudesta. Perustuslaki on valtio- ja oikeusjärjestyksen perusta, joten sen muuttamiseen suhtaudutaan pidättäytyvästi. Perusoikeuksille on ominaista korotettu muodollinen lainvoima, joten niitä voidaan muuttaa tai tehdä poikkeuksia ainoastaan vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perusoikeudet ovat siis hierarkisesti tavallisia lakeja korkeammalla ja niillä on merkitystä koko oikeusjärjestyksen arvoperustana.<sup>123</sup>

### **3.3 Vaali- ja osallistumisoikeus perusoikeutena**

Suomessa on kansanvaltainen valtiojärjestys joka edellyttää vapaita vaaleja ja osallistumista. Vaali- ja osallistumisoikeuksilla on siten selkeä yksilön perusoikeuden luonne.<sup>124</sup> Poliittisina perusoikeuksina osallistumisoikeudet voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat oikeudet jotka turvaavat vaikuttamisen välillisen demokratian kautta. Tähän ryhmään kuuluu vaalioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskeva sääntely. Toisen ryhmän muodostavat oikeudet,

---

<sup>119</sup> Hallberg 2011, s. 29.

<sup>120</sup> Hallberg 2011, s. 29–30.

<sup>121</sup> Viljanen 2011, s. 90.

<sup>122</sup> Viljanen 2011, s. 100 ja Tuori 2011, s. 539.

<sup>123</sup> Hallberg 2011, s. 29–30.

<sup>124</sup> Hallberg 2011, s. 49.

jotka turvaavat välitöntä vaikuttamista. Tähän toiseen ryhmän kuuluvat niin kansalaisaloite- kuin kansanäänestysinstituutiot. Lisäksi siihen kuuluvat järjestelyt, joilla pyritään turvaamaan ihmisten suora vaikuttaminen yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon.<sup>125</sup>

Vuonna 1995 toteutettiin perusoikeusuudistus<sup>126</sup>. Lain esitöissä (309/1993) katsottiinkin tuolloin, että vaali- ja osallistumisoikeudet ovat kehittyneet yhä selvemmin yksilön perusoikeuksiksi. Tämän vuoksi niistä tulikin säätää Suomen hallitusmuodossa (94/1919), eikä vain valtiopäiväjärjestyksessä.<sup>127</sup> Vuoden 1919 hallitusmuodossa vaali- ja osallistumisoikeuksia ei pidetty perusoikeuksien luonteisina. Hallitusmuodon alkuperäiseen toiseen lukuun ei tästä syystä myöskään otettu säännöksiä näistä oikeuksista. Eduskuntavaaleja koskevat perustavat säännökset olivat voimassa osana perustuslakia valtiopäiväjärjestyksen osana. Lisäksi hallitusmuodon 23 §:ssä säädettiin tasavallan presidentin vaaleista. Näistä johtuen valtiolliset vaalioikeudet saivat kuitenkin jo perustuslainsuojaa aiemmin. Kunnalliset vaali- ja osallistumisoikeudet taas saivat perustuslain suojan hallitusmuodon 51.2 §:n itsehallintosäännöksen perusteella. Nykyisessä perustuslaissa vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevassa 14.4 §:ssä on toimeksianto, joka velvoittaa julkista valtaa edistämään yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös toikin valtiosääntöömme täysin uuden ainesosan.<sup>128</sup>

Suomen perustuslaissa vaali- ja osallistumisoikeudesta säädetään perustuslain 14 §:ssä. Perustuslain 14.1 §:ssä säädetään oikeudesta äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Äänestys-oikeus on jokaisella 18 vuotiaalla Suomen kansalaisella. Äänioikeutta valtiollisissa vaaleissa voidaan pitää edustuksellisessa demokratiassa yhteiskuntajärjestyksen perustana<sup>129</sup>. Perustuslain 53 §:ssä todetaan kansanäänestysten olevan neuvoa-antavia. Kyseessä on siis osallistumisoikeus neuvoa-antaviin kansanäänestyksiin<sup>130</sup>. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa säädetään perustuslain 27 §:ssä ja 54 §:ssä. Aiemmin toin jo ilmi, että 1995 perusoikeusuudistuksen yhtenä tavoitteena oli laajentaa perusoikeudet koskemaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia. Tästä on kuitenkin poikettu 14.1 §:ssä, jossa oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä on rajattu koskemaan vain Suomen kansalaisia. Äänioikeus on rajattu koskemaan vain kansalaisia, koska on ajateltu, että poliittiseen

---

<sup>125</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 178.

<sup>126</sup> Saraviita 2011, s. 135.

<sup>127</sup> HE 309/1993 vp, s. 18.

<sup>128</sup> Tuori 2011, s. 538.

<sup>129</sup> Saraviita 2011, s. 221.

<sup>130</sup> Saraviita 2011, s. 221.

päätöksentekoon osallistuminen edellyttää eräänlaista lojaalisuutta, jota vain kansalaisuus ilmentää.<sup>131</sup>

Perustuslain 14 §:ään on lisäksi lisätty 2011 uusi momentti. Perustuslain 14.2 § takaa oikeuden äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Äänioikeus on lainkohdan mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla Euroopan unionin kansalaisella joka on täyttänyt 18 vuotta. Perustuslain 14.2 §:ssä on perusoikeussäännöksellä vahvistettu unionin kansalaiselle kuuluva oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa. Oikeus perustuu Lissabonin sopimukseen.<sup>132</sup> Myös perustuslakivaliokunta katsoi Euroopan parlamentin vaaleja koskevan äänestysoikeuden perustuvan unionin perussopimukseen. Äänioikeuden ottamisella perustuslain vaali- ja osallistumisoikeutta koskevaan pykälään pidettiin kuitenkin perusteltuna asian periaatteellisen merkityksen ja perusoikeusluonteen vuoksi.<sup>133</sup>

Tutkielman kannalta erityisen tärkeä on perustuslain 14.3 §, jossa säädetään äänioikeudesta kuntavaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä. Lainkohdan mukaan jokaisella Suomen kansalaisella sekä maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella 18 vuotta täyttäneellä, on oikeus äänestää kuntavaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä siten kuin lailla säädetään ja oikeudesta osallistua kuntien hallintoon muutoin säädetään lailla. Äänestys-oikeus kuntavaaleissa ja kansanäänestyksissä on valtiollisista vaaleista poiketen myös maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, jolle tavallisella lailla on tällainen oikeus annettu. Tämä johtuu siitä, että kunnassa asumisen on katsottu kiinnittävän henkilön lähiympäristöönsä, jonka vuoksi myös äänestäminen ja osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon on mahdollista.<sup>134</sup> Perustuslain 14.3 § edellyttää, että oikeudesta äänestää kuntavaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä säädetään tarkemmin lailla. Näin ollen lailla voidaan säätää äänioikeuden edellytyksistä. On kuitenkin huomattava, että nämä edellytykset eivät saa puuttua perusoikeuden sisältöön tehden sitä tyhjäksi. Kuntavaaleja koskeva perustuslain säännös vahvistaa vain äänioikeuden yleisyyden.<sup>135</sup> Perustuslain pykälän mukaan oikeudesta osallistua kuntien hallintoon muuten säädetään lailla. Kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista koskevat perussäännökset onkin koottu kuntalakiin<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Tuori 2011, s. 538–539.

<sup>132</sup> Saraviita 2011, s. 224.

<sup>133</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 8.

<sup>134</sup> Tuori 2011, s. 539.

<sup>135</sup> Tuori 2011, s. 542.

<sup>136</sup> Heuru ym. 2011, s. 62.

Perustuslain 14 §:n 1 ja 3 momentissa on eräänlainen poikkeus perusoikeuksien yleiseen luonteeseen. Kuten aiemmin totesin, perusoikeuksien on katsottu kuuluvan kaikille iästä riippumatta. Kuitenkin oikeutta äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kuntavaaleissa on rajoitettu perusoikeussäännöksissä ikärajalla. Niin valtiollisissa vaaleissa kuin kuntavaaleissa voi äänestää ainoastaan 18 vuotta täyttänyt henkilö. Rajoituksen syynä on se, että äänestämisen katsotaan edellyttävän henkistä kypsyyttä, jota alle 18 vuotiailla ei katsota olevan.<sup>137</sup>

Perustuslain 14.4 § on myös tutkielman kannalta tärkeä pykälä. Lainkohdan mukaan julkisen vallan tehtävä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaa ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Toisin kuin ääni- ja äänestysoikeuksia koskevissa 14 §:n 1 ja 3 momentissa, tässä osallisuudelle ja vaikuttamiselle ei ole asetettu ikään tai kansalaisuuteen kohdistuvia vaatimuksia. Säännös koskee näin ollen myös lapsia.<sup>138</sup> Lapsien osalta perustuslaissa on myös oma säännös 6.3 §:ssä. Säännöksen mukaan lapsilla on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 14.4 §:ään sisältyy julkiselle vallalle osoitettu edistämisvelvollisuus. Se kattaa muut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kuin perustuslain 14 §:ssä tarkoitetut ääni- ja äänestysoikeudet. Toimeksianto edellyttää julkista valtaa luomaan osallistumisjärjestelmiä joiden avulla yksilöt voivat vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Tällä julkiselle vallalle osoitetulla toimeksiannolla on kuitenkin yhteys perustuslain 14.3 §:n virkkeeseen, jonka mukaan lailla säädetään muissa muodoissa kuin kuntavaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä toteutettavasta osallistumisesta kuntien hallintoon. Siten esimerkiksi kuntalain osallistumissäännökset toteuttava osaltaan 14 §:n 4 momentissa säädettyä edistämisvelvoitetta.<sup>139</sup>

### **3.4 Asiakirjajulkisuus perusoikeutena**

Osallistuminen ja vaikuttaminen ovat myös yhteydessä tietojen julkisuuteen. Riittävä tietojen julkisuus on edellytys sille, että yksilö voi osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan<sup>140</sup>. Yleinen asiakirjojen julkisuus on Suomessa muiden pohjoismaiden tapaan aiemmin vahvistettu lakitasolla. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta asiakirjojen julkisuudesta tuli kuitenkin myös perusoikeus, josta säädetään perustuslain 12.2 §:ssä.<sup>141</sup> Lainkohdan mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jollei asiakirjojen tai tallenteiden julkisuutta ole lailla

---

<sup>137</sup> Viljanen 2011, s. 100 ja Tuori 2011, s. 539.

<sup>138</sup> Tuori 2011, s. 545.

<sup>139</sup> Tuori 2011, s. 545.

<sup>140</sup> HE 309/1993 vp, s. 58.

<sup>141</sup> Saraviita 2011, s. 207.

välttämättömien syiden vuoksi erikseen rajoitettu. Lisäksi perustuslain 12.2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta ja tallenteesta, joka on julkinen. Tätä kutsutaan julkisuusperiaatteeksi<sup>142</sup>. Perustuslain asiakirjajulkisuutta koskeva säännös edellyttää, että lailla turvataan asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus nimenomaan yleisöjulkisuutena. Asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus ei siis rajoitu vain asianosaisiin.<sup>143</sup> Näin ollen jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta pyydettäessä.

Perustuslaissa viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan asiakirjaa, joka on viranomaisen hallussa riippumatta siitä, onko se laadittu ja annettu viranomaisen toimesta vai toimitettu ja annettu sille<sup>144</sup>. Viranomaisen käsite ymmärretään myös perustuslaissa laajaksi. Tietojen julkisuus koskee siis viranomaisiksi järjestettyjen toimielimen lisäksi myös välillisen julkishallinnon organisaatioita sekä julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja. Julkisen hallintotehtävän yksityistäminen ei saa näin ollen vaarantaa asiakirjojen julkisuuden turvaamia hallintotoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytyksiä.<sup>145</sup> Asiakirjajulkisuus ei ole täysin ehdoton. Perustuslain 12.2 §:ssä kuitenkin säädetään, että rajoitus julkisuuteen voidaan tehdä vain erikseen lailla välttämättömien syiden vuoksi. Rajoitettaessa asiakirjojen julkisuutta tulee siis täyttyä kolme edellytystä. Rajoitusten tulee perustua välttämättömiin syihin (1), jonka lisäksi rajoituksesta on säädettävä lailla (2), jolla julkisuutta rajoitetaan erikseen (3). Lainsäätäjä voi siis säätää vain sellaisia rajoituksia julkisuudelle, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättömänä.<sup>146</sup>

Viranomaisen asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus on voimassa perustuslaintasoisena oikeussääntönä. Perustuslain säännökseen liittyvä oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta ei ole riippuvainen muusta lainsäädännöstä, mutta perustuslain julkisuusperiaatteen tarkoituksen saavuttaminen on kuitenkin vaatinut täydentävää lainsäädäntöä. Viranomaisen toiminnan julkisuutta säännellään erityisesti julkisuuslaissa. Julkisuuslaki koskeekin julkista valtaa käytettäessä viranomaisten lisäksi yhteisöjä säätiöitä, laitoksia sekä yksityisiä henkilöitä.<sup>147</sup> Perustuslaki takaa viranomaisten tietojen julkisuutta, jolloin jokaisella on mahdollista saada tietoja julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Sen lisäksi, että tietoa on mahdollisuus saada pyydettäessä, on viranomaisten toiminnan oltava avointa ja sen on myös itse tuotava tietoa kansalaisten saataville<sup>148</sup>.

---

<sup>142</sup> HE 1/1998 vp, s. 79.

<sup>143</sup> HE 309/1993 vp, s. 58.

<sup>144</sup> HE 309/1993 vp, s. 58.

<sup>145</sup> Manninen 2011, s. 488.

<sup>146</sup> PeVL 43/1998 vp, s. 2–3.

<sup>147</sup> Manninen 2011, s. 488.

<sup>148</sup> Mäenpää 2016, s. 1.

Esimerkiksi kuntalaissa on säännöksiä, joissa säädetään erinäisiä tavoista, joilla kunnan on saatettava tietoa kunnan asukkaiden saataville. Näillä säännöksillä edistetään julkisuusperiaatteen toteutumista kunnan hallinnossa<sup>149</sup>. Säännöksillä mahdollistetaan kunnan asukkaan tiedonsaanti kunnan toiminnasta ja luodaan näin edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> PeVL 63/2014 vp, s. 5.

<sup>150</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 256.



## 4 KUNNAN ASUKKAAN OIKEUS OSALLISTUA JA VAIKUTTAA

Perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Kuten luvussa 2.1 tuli esiin, lailla säättämisen vaatimus koskee muun muassa kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Perustuslakiin on koottu osallistumisen ja vaikuttamisen lähtökohdat<sup>151</sup>. Äänioikeudesta niin kuntavaaleissa, kun kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään perustuslain tasolla. Näitä oikeuksia tarkennetaan kuitenkin kuntalaissa, jonka lisäksi tarkentavia säännöksiä on myös vaalilaissa (714/1998) ja laissa kunnallisessa kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä (656/1990). Lisäksi perustuslain 14.3 §:n mukaan oikeudesta osallistua kuntien hallintoon muutoin, kun äänestämällä säädetään lailla. Yleissäännökset kunnan asukkaan osallistumisesta kunnan päätöksentekoon onkin koottu kuntalakiin<sup>152</sup>. Kuntalaki on hallinnon peruslaki, joka muodostaa asukkaiden vaikuttamisen oikeudellisen perustan<sup>153</sup>. Kuntalain osallistumissäännökset toteuttava osaltaan perustuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyä julkiselle vallalle suunnattua velvollisuutta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.<sup>154</sup>

Kunnan asukkaan osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta on tärkeää, että hän saa tietoa kunnan viranomaisilta. Asiakirjajulkisuus on perusoikeus jota julkisuuslaki konkretisoi<sup>155</sup>. Tämän lisäksi myös kuntalaissa on säännöksiä, joilla edistetään julkisuusperiaatteen toteutumista kunnan hallinnossa. Nämä säännökset ovat merkittäviä kunnan asukkaan tiedonsaannin kannalta ja ne luovat kunnan asukkaalle edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan<sup>156</sup>.

### 4.1 Äänioikeus kuntavaaleissa

Äänestäminen on edelleen tärkeä vaikuttamiskeino siitäkin huolimatta, että sen rinnalle on tullut suorat vaikuttamismahdollisuudet, jonka lisäksi käyttäjäosallistuminen on lisääntynyt. Äänestysaktiivisuus on ollut viime vuosina noin 60 prosentin luokkaan, mutta silti kuntalaiset korostava äänestämisen tärkeyttä kuntavaaleissa. Kuntaliiton kuntakyselyssä vuonna 2015 kyselyyn vastanneista 67 prosenttia piti äänestämistä kuntavaaleissa tärkeimpänä keinona vaikuttaa kuntansa

---

<sup>151</sup> VNS 3/2002 vp, s. 5.

<sup>152</sup> VNS 3/2002 vp, s. 5.

<sup>153</sup> Heuru ym. 2011, s. 62.

<sup>154</sup> Tuori 2011, s. 545.

<sup>155</sup> Saraviita 2011, s. 208.

<sup>156</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 256.

asioihin.<sup>157</sup> Äänestämistä voidaan siis pitää edelleen tärkeimpänä vaikuttamismuotona<sup>158</sup>. Kuntavaaleilla valitaan valtuutetut ja varavaltuutetut kunnanvaltuustoon. Valtuuston toimikausi kestää aina neljä vuotta kerrallaan, jonka jälkeen toimitetaan uudet vaalit. Vaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina ja jokaisella äänioikeutetulla on yhtäläinen äänioikeus. (KuntaL 15 §) Vaalien välittömyys merkitsee sitä, että jokainen äänestäjä antaa äänensä suoraan sille edustajalle, jonka tahtoo saada valituksi ja salaisina vaalien toimittaminen merkitsee sitä, että vain äänestäjä itse saa tietää ketä äänesti. Suhteellisuus taas merkitsee sitä, että puolue saa suhteellisesti niin paljon edustajia, kuin sillä on ääniä muihin puolueisiin verrattuna.<sup>159</sup>

Kuntalain 20.1 §:n mukaan äänioikeus on Suomen tai muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka on vaalipäivänä täyttänyt 18 vuotta ja jonka kotikunta kyseinen kunta on. Henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain perusteella, jonka 2 §:n mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu. Tähän on säädetty joitain poikkeuksia kotikuntalaissa. Lisäksi kunnan on oltava henkilön kotikunta väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Myös ulkomaalaisella henkilöllä joka täyttää edellä esitetyt edellytykset on äänioikeus, jos hänellä on ollut mainittuna ajankohtana kotikunta Suomessa viimeisen kahden vuoden ajan. (KuntaL 20.1 §)

Kuntalain 20.2 §:n mukaan kuntavaaleissa äänioikeus on myös Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla henkilöllä. Henkilön on täytettävä vaalipäivänä 18 vuotta ja hänen asuinpaikkansa on oltava kyseessä olevassa kunnassa väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Lisäksi henkilön tiedot on pitänyt tallentaa hänen pyynnöstään väestötietojärjestelmään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) säädetyllä tavalla. Kyseisen lain 8 §:n mukaan väestötietojärjestelmään voidaan tallentaa vieraan valtion Suomessa olevan diplomaattisen tai muun edustuston tai lähetetyn konsulin viraston palveluksessa olevan ulkomaan kansalaisen tietoja, jos hän itse sitä pyytää. Näiden tietojen tulee olla tallennettuna 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Tämän lisäksi henkilöltä edellytetään, että hän on kirjallisesti ilmoittanut maistraatille viimeistään 52. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16:ta, että hän haluaa käyttää äänioikeuttaan kuntavaaleissa, eikä hän ole aiemmin peruuttanut ilmoitustaan. (KuntaL 20.2 §) Riittää, kun henkilö ilmoittaa halustaan käyttää äänioikeutta

---

<sup>157</sup> Pekola-Sjöblom 2016, s. 3.

<sup>158</sup> Rantakokko – Lehtinen – Lundström – Kenni 2009, s. 10.

<sup>159</sup> HE 268/2014 vp, s. 146.

kuntavaaleissa kerran. Oikeus on näin ollen voimassa toistaiseksi.<sup>160</sup> Sen lisäksi, että äänioikeus kuuluu tällaiselle henkilölle, kuuluu se myös tällaisen henkilön perheenjäsenelle. Häntä koskee samat velvoitteet, jotta hän voi käyttää äänioikeuttaan. (KuntaL 20.2 §) Pykälässä tarkoitetuilla henkilöillä ei usein ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa Suomessa. Voidaan kuitenkin katsoa, että tällaisilla henkilöillä on tarve vaikuttaa asuinkuntansa asioihin. Äänioikeuden puuttuminen voitiin katsoa olevan ongelmallista erityisesti kotoutumisen ja Euroopan unionin oikeuden toteutumisen näkökulmasta.<sup>161</sup>

## **4.2 Kunnallinen kansanäänestys**

### **4.2.1 Äänioikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä**

Äänioikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään myös perustuslaissa. Äänioikeutta tarkentava säännös on kuntalain 21 §:ssä. Kuntalain 21.1 §:n mukaan äänioikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä sovelletaan mitä kuntalain 20 §:ssä säädetään äänestämisestä kuntavaaleissa. Äänestää kunnallisessa kansanäänestyksessä voi näin ollen jokainen Suomen, Euroopan unionin, Islannin ja Norjan kansalainen, joka on vaalipäivänä täyttänyt 18 vuotta. Lisäksi henkilön kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta on oltava kyseisessä kunnassa väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Äänioikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on myös ulkomaalaisella joka täyttää yllä kerrotut edellytykset, jos hänellä on ollut mainittuna ajankohtana kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. (KuntaL 20.1 §)

Äänioikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on myös Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla henkilöllä tai tämän perheenjäsenellä. Henkilön on täytettävä samat ehdot kuin kunnanvaalien osalta on yllä selitetty, joten äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on henkilöllä joka täyttää viimeistään vaalipäivänä 18 vuotta ja jolla on asuinpaikka kyseisessä kunnassa väestötietojärjestelmän tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Kuten kunnallisvaaleissakin henkilön on itse pyydettävä, että hänen tietonsa tallennetaan väestötietojärjestelmään ja ilmoitettava maistraatille halustaan äänestää. (KuntaL 20.2 §) Myös kunnallisen kansaäänestyksen osalta riittää, että henkilö ilmoittaa maistraattiin äänestyshalukkuudestaan kerran, jonka jälkeen ilmoitus on voimassa toistaiseksi<sup>162</sup>. Kaikilla äänioikeutetuilla henkilöillä on yhtäläinen äänioikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä ja äänestys

---

<sup>160</sup> HE 268/2014 vp, s. 149.

<sup>161</sup> HE 268/2014 vp, s. 149.

<sup>162</sup> HE 268/2014 vp, s. 149.

on salainen (KuntaL 24.4 §). Kunnan osa-aluetta koskevaan kansanäänestykseen voi osallistua vain henkilö jonka asuinpaikka on kyseisellä kunnan osa-alueella (KuntaL 21.2 §).

#### 4.2.2 Kansanäänestysaloite

Kunnallisen kansanäänestysaloitteen teko on tärkeä osa kunnallista kansanäänestysinstituutiota<sup>163</sup>. Oikeudesta tehdä kansanäänestysaloite säädetään kuntalain 25 §:ssä. Kuntalain 25 §:n mukaan kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista. Tämä antaa nuorille, joilla ei vielä ole oikeutta äänestää kuntavaaleissa tai kunnallisessa kansanäänestyksessä uuden osallistumis- ja vaikuttamiskeinon. Kansanäänestysaloitteen voi tehdä vain kunnan asukas (KuntaL 25 §).

Vuoden 1995 kuntalain (365/1995) 31 §:n mukaan kansanäänestysaloite voitiin tehdä, jos vähintään viisi prosentin kunnan äänioikeutetuista, joita siis olivat kaikki 18 vuotta täyttäneet, kannattivat sitä. Vuoden 2015 kuntalain esitöissä perusteltiin vaadittavien kuntalaisten määrän laskemista viidestä prosentista neljään prosenttiin sillä, että kansanäänestysaloitteen kannattajien määrä lasketaan nyt isommasta väkimäärästä, sillä aloitteen voi tehdä nyt 15 vuotta täyttänyt henkilö.<sup>164</sup> Kuntalaissa ei säädetä sisällöllisistä vaatimuksista liittyen kansanäänestysaloitteeseen. Niistä säädetään kuitenkin tarkemmin laissa neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä. Lain 4 §:n mukaan kunnallista kansanäänestystä koskevassa aloitteessa on ensinnäkin yksilöitävä asia, josta kansanäänestys halutaan toimittaa. Aloitteen tekijöiden on osoitettava, että he ovat äänioikeutettuja kunnan asukkaita. Lisäksi allekirjoitusten alle on selkeästi merkittävä allekirjoittajan nimi, ammatti tai toimi sekä osoite.

Kuntalain 25 §:n mukaan valtuuston on viipymättä päätettävä, järjestetäänkö kunnallinen kansanäänestys aloitteen perusteella. Valtuustolla on oikeus vapaasti päättää, onko kansanäänestyksen järjestäminen aloitteen perusteella tarpeellista. Lisäksi valtuusto voi päättää millaiset olisivat äänestysvaihtoehdot. Jos aloitteen tekijöitä ei ole riittävästi, eli neljää prosenttia kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista, voidaan aloite jättää käsittelemättä. Tällöin aloitteen tekijöille on kuitenkin ilmoitettava, että kansanäänestysaloitetta ei viedä valtuustoon.<sup>165</sup> Valtuustolla on oikeus päättää, onko kansanäänestysaloitteen perusteella tarpeellista järjestää kansanäänestys, mutta sen olisi otettava huomioon, että neljä prosenttia kunnan asukkaista on pitänyt asiaa niin

---

<sup>163</sup> Sutela 2000, s. 179.

<sup>164</sup> HE 268/2014 vp, s. 154.

<sup>165</sup> HE 268/2014 vp, s. 154.

tärkeänä, että siitä pitäisi äänestää. Tällöin voi myös ajatella, että valtuuston tulee kunnallinen kansanäänestys järjestää. Se ei joka tapauksessa ole sidottu äänestystulokseen, koska kyseessä on neuvoa-antava kansanäänestys.<sup>166</sup>

#### **4.2.3 Kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen**

Kunnallinen kansaäänestys on suoran osallistumisen ja vaikuttamisen muoto<sup>167</sup>. Kunnallisen kansaäänestyksen järjestäminen on ollut mahdollista vuodesta 1990 asti. Vuosien 1991-2016 aikana kunnallisia kansaäänestyksiä on järjestetty vain 61 kappaletta. Suurin osa näistä järjestetyistä kansanäänestyksistä on koskenut kuntaliitoksia.<sup>168</sup> Kuntalain esitöissä todetaan, että kansanäänestyksen käyttöä tulisi pyrkiä lisäämään esimerkiksi mahdollistamalla kunnallisen kansaäänestyksen järjestäminen vaalien yhteydessä ja lisäksi sähköisen kansanäänestyksen järjestämistä tulisi kehittää<sup>169</sup>.

Kuntalain 24.1 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan kansaäänestys. Voisikin katsoa, että edellä käsitelty kansanäänestysaloite tulisi siis myös koskea kunnalle kuuluvaa asiaa, sillä valtuusto voi päättää, että kansanäänestys toimitetaan kunnalle kuuluvasta asiasta. Kansanäänestyksen järjestäminen kunnalle kuuluvasta asiasta tarjoaa varsin laajan käyttöalan ja kansanäänestysaloitteita onkin tehty esimerkiksi koskien kaupunginjohtajan erottamista ja ydinjätteen loppusijoituspaikkaa<sup>170</sup>. Kansanäänestys voidaan järjestää myös sellaisissa tilanteissa, joissa kunnalla on rooli vain lausunnonantajana. Tällaisesta esimerkkinä on erilaiset tiehankkeet ja ympäristöä koskevat päätökset, joilla on olennaista merkitystä kunnan asukkaille.<sup>171</sup> Kuntalain 20.1 §:n mukaan valtuuston päätökseen siitä, että kunnallinen kansanäänestys järjestetään, ei saa hakea muutosta valittamalla. Valituskielto koskee kunnan valtuuston päätöksen kaikkia osia. Valituskiellolla pyritään turvaamaan se, että kansanäänestystä koskeva asia ei ehdi vanhentua valitusprosessin aikana.<sup>172</sup>

Kuntalain 24.2 §:n mukaan kunnallinen kansaäänestys on neuvoa-antava. Näin ollen kansanäänestyksen tulos ei sido kunnan valtuustoa. Vuoden 1995 kuntalakia säädettäessä ehdotettiin,

---

<sup>166</sup> Sutela 2000, s. 183.

<sup>167</sup> HE 192/1994 vp, s. 34.

<sup>168</sup> Sallinen ym. 2017, s. 44.

<sup>169</sup> HE 268/2014 vp, s. 75.

<sup>170</sup> Sutela 2000, s. 181.

<sup>171</sup> HE 268/2014 vp, s. 153.

<sup>172</sup> HE 268/2014 vp, s. 153.

että kansanäänestyksen tulos voisi olla valtuuston päätöksellä ja tarkemmin määrittelemillä ehdoilla valtuustoa sitova<sup>173</sup>. Hallintovaliokunta katsoi tuolloin, että kunnallinen itsehallinto perustuu edustukselliselle demokratialle, jonka vuoksi valtuustoa sitova kansanäänestys olisi myös ristiriidassa tämän periaatteen kanssa. Tuolloin katsottiin, että valtuustoa sitovaan kansaäänestykseen voi liittyä monenlaisia ongelmia, riippuen tietenkin kunnallisen kansaäänestyksen aiheesta. Äänestyksen jälkeen voi käydä niin, ettei äänestyksen tulosta voi noudattaa. Kansanäänestyksen ollessa valtuustoa sitova, olisi sen silti tehtävä erillinen päätös asiassa. Näin ollen sitovakaan kansaäänestys ei varsinaisesti ole kuin poliittisesti ja moraalisesti valtuustoa sitova. Hallintovaliokunta katsoikin, että moraalinen ja poliittinen sitovuus voi syntyä myös neuvoa-antavan kansanäänestyksen perusteella ja tällöin voidaan myös välttää valtuustoa velvoittavaan kansanäänestykseen liittyvät ongelmat.<sup>174</sup>

Neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen järjestämismahdollisuus on laaja, mutta sitä ei ole sovellettu kovin laajasti. Heuru katsoo, että yhdeksi syyksi voidaan nähdä ainakin kansanäänestysmenettelyn hitaus. Lisäksi menettely on kallista, jonka vuoksi valtuusto ei välttämättä ole halukas äänestyksiä järjestämään. Myös selkeä toimintamalli puuttuu ja äänestyksen käyttöarvoa laskee se, että valtuustolla on kuitenkin lopullinen päätösvalta, sillä äänestykset ovat neuvoa-antavia eivätkä sido valtuustoa. Kansanäänestyksen järjestäminen voidaan tämän takia nähdä jopa turhaksi.<sup>175</sup> Edellä esitetty Heurun näkemys on yli 20 vuoden takaa, mutta sen voi nähdä kuitenkin soveltuvan nykytilanteeseenkin. Kansanäänestyksiä ei ole järjestetty 1991-2016 kuin 61 kappaletta, joista suurin osa on koskenut kuntaliitoksista<sup>176</sup>, joten kovin laajasti ei kansanäänestystä edelleenkään käytetä. Näkemystä tukee myös 2010 järjestetty päättäjäkysely, jossa kunnallisia kansanäänestyksiä kannatti vain joka neljäs luottamushenkilö. Kunnan johtavista viranhaltijoista taas vain 8 prosenttia kannatti kunnallisten kansanäänestysten järjestämistä. Kuntalaiskyselyyn vastanneista kuntalaisista sen sijaan yli puolet kannatti kansanäänestyksen järjestämistä päätettäessä tärkeimmistä asioista.<sup>177</sup> Kunnan asukkaat näin ollen näkevät kansanäänestyksen järjestämisen hyvänä ja vaikuttavanakin osallistumiskeinona. Sen käyttö jäänee kuitenkin melko vähäiseksi, jos kunnanvaltuusto ei ole halukas tällaisen osallistumiskeinon käyttöä mahdollistamaan.

---

<sup>173</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 265.

<sup>174</sup> HaVM 18/1994 vp, s. 8.

<sup>175</sup> Heuru 1995, s. 179–180.

<sup>176</sup> Sallinen ym. 2017, s. 44.

<sup>177</sup> Pekola-Sjöblom 2014, s. 174.

### 4.3 Oikeus tehdä aloite

Suomessa aloitteenteko-oikeudesta on ensimmäisen kerran säädetty jo vuoden 1976 kunnallissaissa (953/1976) ja sitä onkin pidetty suomalaisena erikoisuutena<sup>178</sup>. Oikeus tehdä aloite on ainakin periaatteellisesti tärkeä kunnan asukkaan vaikuttamisen keino. Aloitteita tehdään kuitenkin vähän ja niiden käsittely kestää yleensä melko pitkään.<sup>179</sup> Suhteellisesti aloitteita tehdään eniten asukasmäärältään isoimmissa kunnissa.<sup>180</sup> Vuonna 2014 aloitteita tehtiin kuntaliiton kyselyn mukaan seitsemän kuntaa kohden ja aloitteiden määrä vaihteli nolasta 126:een. Aloitteita tehdään tyypillisesti teknisistä palveluista kuten esimerkiksi liittyen liikenneturvallisuuteen, katujen ylläpitoon, liikuntapaikkoihin ja puistoihin. Aloitteita tehdään myös koulutus-, sivistys-, kulttuuri-, ja vapaa-ajan palveluista kuten koulukuljetuksiin ja kouluverkon säilyttämiseen liittyen. Sosiaalitoimen alueeseen kuuluvissa asioissa aloitteita on tehty esimerkiksi vanhusten palveluista.<sup>181</sup>

Oikeudesta tehdä aloite säädetään kuntalain 23 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan aloitteen voi tehdä kunnan asukas sekä kunnassa toimiva yhteisö tai säätiö. Vuoden 1995 kuntalain 28 §:n mukaan aloitteen on voinut tehdä vain kunnan asukas, joten oikeutta tehdä aloite on laajennettu koskemaan nyt myös kunnassa toimivaa yhteisöä ja säätiötä. Uudistus ei kuitenkaan ole niin merkittävä, sillä vuoden 1995 kuntalakia on tulkittu niin, että aloiteoikeus on ollut myös kunnassa toimivalla yhteisöllä. Pykälää on haluttu lähinnä täsmentää, kun siihen on otettu mukaan myös yhteisölle ja säätiölle kuuluva aloiteoikeus.<sup>182</sup> Aloitteen teolle ei ole asetettu ikärajaa, joten sen katsotaan olevan kaikenikäisille kunnan asukkaille kuuluva oikeus<sup>183</sup>. Erityisesti alle 18 vuotiaiden kannalta on hyvä, että aloitteen voi tehdä minkä ikäinen kunnan asukas tahansa, sillä he eivät voi edustuksellisen demokratian keinoin mielipidettään ilmaista. Kuntalain 23.1 §:n mukaan aloitteen voi tehdä kunnan toimintaa koskevissa asioissa, jolla tarkoitetaan kuntalain 6.2 §:n mukaista laajempaa käsitystä kunnasta.

Aloite eroaa hakemuksesta, vaikka ero on joskus tulkinnanvarainen. Hallintolain 16 §:ssä määritellään tarkemmin mitä viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi. Aloitteesta on pykälän mukaan käytävä ilmi mitä asia koskee, sekä lähettäjän nimi ja tämän yhteystiedot. Aloitteen teko on mahdollista myös sähköisesti, sen mukaan mitä säädetään sähköisestä asioinnista

---

<sup>178</sup> VNS 3/2014 vp, s. 35.

<sup>179</sup> HE 268/2014 vp, s. 75.

<sup>180</sup> VNS 3/2014 vp, s. 35.

<sup>181</sup> Kuntaliitto.fi, Kuntalaisaloite.

<sup>182</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 260.

<sup>183</sup> HE 268/2014 vp, s. 152.

viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2013). Viranomaisella on velvollisuus vastata aloitteen tekijälle, mutta viranomaisella ei ole velvollisuutta sisällöllisesti tutkia eikä myöskään ratkaista aloitteessa tarkoitettua asiaa. Aloite ei siis välttämättä johda toimenpiteisiin. Tämä on myös aloitteen ja hakemuksen ero. Aloitteen käsittelee kunnassa se viranomainen, jolla on toimivalta aloitetta koskevassa asiassa.<sup>184</sup>

Kuntalain 23.1 §:n mukaan aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteesta johtuneet toimenpiteet. Myös siitä, että aloite ei johtanut toimenpiteisiin on ilmoitettava<sup>185</sup>. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO:2008:24) linjannut, että toimenpiteisiin johtamattomaan aloitteeseen liittyen ei voi tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että toimivaltaisen toimielimen päätös olla ryhtymättä toimenpiteisiin aloitteen johdosta rinnastuu valmistelua koskevaan päätökseen. Tällaiseen päätökseen ei ole katsottu sisältyvän ratkaisua, joka oikeuttaisi oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen tekemiseen. Kuntalain aloitetta koskevassa pykälässä on asetettu määräaika, johon mennessä aloite on otettava käsiteltäväksi sen vireille tulosta. Kuntalain 23.2 §:n mukaan, jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, on aloite käsiteltävä kuuden kuukauden kuluessa sen vireille tulosta. Lainkohta eroaa 1995 kuntalain vastaavasta säännöksestä. Tuolloin kuuden kuukauden määräaika koski vain valtuuston toimivaltaan kuuluvia aloitteita. Säännöksen soveltamisalaa on näin ollen laajennettu huomattavasti verrattuna 1995 kuntalain 28.2 §:ään.

Palvelun käyttäjällä on oikeus tehdä aloite kunnan palvelua koskevassa asiassa (KuntaL 23.3 §). Aloitteen voi tehdä henkilö joka ei ole kyseisen kunnan asukas, mutta käyttää palvelua. Kuntalain esitöissä perusteltiin tätä aloiteoikeuden laajennus sillä, että yhä enemmän käytetään palveluita kuntarajat ylittäen. Lisäksi valinnanvapaus on lisääntymässä kunnallisissa palveluissa. Tästä johtuen on perusteltua, että palvelun käyttäjä voi tehdä aloitteen liittyen hänen käyttämäänsä palveluun, vaikka sen järjestämisestä vastaa muu kuin hänen kotikuntansa. Kunta voi ottaa hallintosääntöön tarkempia määräyksiä palvelun käyttäjän aloitteen käsittelystä.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> HE 262/2014 vp, s. 152.

<sup>185</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 261.

<sup>186</sup> HE 268/2014 vp, s. 153.



## 4.4 Vaikuttamistoimielimet

Kuntalakiin on koottu säännökset nuorisovaltuustosta, vanhusneuvostosta ja vammaisneuvostosta. Näiden vaikuttajaryhmien tarkoitus on parantaa ryhmän edustaman kuntalaisryhmän äänen kuuluvuutta kunnallisessa päätöksenteossa.<sup>187</sup> Nämä vaikuttamistoimielimet eivät ole kuntalain 30 §:ssä tarkoitettuja kunnan varsinaisia toimielimiä, joita ovat esimerkiksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat. Vaikuttamistoimielimet ovat kuitenkin lakisääteisiä toimielimiä, jonka vuoksi kunnanhallituksen on ne myös asetettava. Keskeinen ero kuntalain 30 §:n mukaisilla toimielimillä ja vaikuttamistoimielimillä on se, että vaikuttamistoimielimet eivät voi tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Näin ollen niille ei voida siirtää toimivaltaa hallintopäätösten tekemiseksi. Vaikuttamistoimielimiin ei muutenkaan sovelleta samaa sääntelyä, kun kunnan varsinaisiin toimielimiin. Vaikuttamistoimielimet ovat nimensä mukaisesti edustamansa ryhmän kuulemis- ja vaikuttamiskanavia, jotka välittävät ryhmän näkemykset kunnan päätöksentekoon.<sup>188</sup> Kaikilla kunnilla ei tarvitse olla kaikkia vaikuttamistoimielimiä, vaan ne voivat olla myös kuntien yhteisiä (KuntaL 26.1 §, 27.1 § ja 28.1 §)

Vanhusneuvoston asettaminen on ollut kuntien velvollisuus vuoden 2014 alusta<sup>189</sup>. Muiden vaikuttamistoimielimen asettaminen tuli kuntaa velvoittavaksi vasta 2015 uudistetun kuntalain myötä. Vanhusneuvostosta ja sen asettamisesta säädettiin aiemmin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista annetussa laissa (980/2012, myöhemmin vanhuspalvelulaki). Luvussa kolme käsiteltiin vaali- ja osallistumisoikeutta perusoikeutena. Perustuslain 14.4 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaa ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Vanhusneuvoston katsottiinkin vanhuspalvelulain esitöissä edistävän perustuslain 14.4 §:n mukaisen perusoikeuden toteutumista väestötasolla.<sup>190</sup> Voitaissiinkin katsoa, että myös vammaisneuvostolla sekä nuorisovaltuustolla on samanlainen merkitys niiden edustaman ihmisryhmän oikeuksien kannalta. Ne siis myös osaltaan edistävät tuon perusoikeuden toteutumista väestötasolla. Siitä huolimatta, että kuntalaisten itsehallinnon lähtökohta on Suomessa edustuksellinen demokratia, tarvitaan suoria osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja ja vaikuttamistoimielimiä voikin pitää edustamansa ihmisryhmän vaikutuskanavana heitä koskevissa asioissa<sup>191</sup>.

---

<sup>187</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 20.

<sup>188</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 269.

<sup>189</sup> HE 268/2014 vp, s. 156.

<sup>190</sup> HE 160/2012 vp, s. 29.

<sup>191</sup> Virnes 2014, s. 1.

#### 4.4.1 Nuorisovaltuusto

Nuorisovaltuustoa koskeva säännös on kokonaan uusi kuntalaissa, mutta myös muuten. Kunnan toiminta ja kunnassa tapahtuva päätöksenteko koskee myös lapsia ja nuoria merkittävästi. Säännös korostaakin sitä, että lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet eivät voi rajoittua vain nuoriso-, liikunta-, opetus-, ja kulttuuritoimen asioihin.<sup>192</sup> Kuntalain 26.1 §:n mukaan kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai muu vastaava nuorten vaikuttajaryhmä nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Lisäksi kunnanhallituksen on huolehdittava nuorisovaltuuston toimintaedellytyksistä. Kunnat voivat vapaasti päättää yksityiskohtaisesti nuorisovaltuuston valinnasta, kokoonpanosta ja toimintatavoista. Tämä mahdollistaa hyväksi havaittujen käytäntöjen soveltamisen toiminnassa.<sup>193</sup>

Kunnanhallitus voi hyväksyä nuorisovaltuustolle toimintasäännön, mutta sen on kuitenkin jätettävä nuorisovaltuustolle tilaa kehittää omaa toimintaansa parhaaksi katsomallaan tavalla<sup>194</sup>. Toimintasäännössä voidaan määritellä esimerkiksi jäsenten valintatapa, tehtävät ja kokousmenettelyä. Nuorisovaltuuston jäsenet voidaan valita esimerkiksi joka vuosi kouluissa järjestettävillä vaaleilla, joihin voi asettua ehdolle määrätyn ikäiset nuoret, kuten 13-18 vuotiaat.<sup>195</sup> Toimintasäännöissä on nuorisovaltuuston tehtävinä kuvattu esimerkiksi esitysten ja aloitteiden teko, lausuntojen anto nuorisoa koskevissa asioissa sekä esimerkiksi nuorison edustaminen lautakunnissa ja työryhmissä, joissa nuorisovaltuustolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus<sup>196</sup>.

Kunnanhallituksen on huolehdittava nuorisovaltuuston toimintaedellytyksistä (KuntaL 26.1 §), mikä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunta varaa riittävät määrärahat, huolehtii kokoustilan järjestämisestä sekä muista kokousjärjestelyistä. Lisäksi kunta huolehtii kokouskustannuksista ja antaa tarvittaessa apua kokouksiin liittyvien asioiden valmistelussa ja sihteerin tehtävissä.<sup>197</sup> Nuorisovaltuustolla on oltava mahdollisuus vaikuttaa kunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan kunnan eri toimialoilla asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen ja liikkumiseen. Lisäksi nuorisovaltuustolla on

---

<sup>192</sup> HE 268/2014 vp, s. 154.

<sup>193</sup> HE 268/2014 vp, s. 155.

<sup>194</sup> HE 268/2014 vp, s. 155.

<sup>195</sup> HE 268/2014 vp, s. 155.

<sup>196</sup> Kts. esim. Lappeenrannan kaupunki, Nuorisovaltuuston toimintasääntö ja Vaasan kaupunki, Nuorisovaltuuston toimintasääntö.

<sup>197</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 270.

oltava mahdollisuus vaikuttaa asioihin, jotka se kokee merkittävinä lasten ja nuorten kannalta. Nuorisovaltuusto on otettava myös mukaan kehittämään lasten ja nuorten osallistumista ja kuulemista kunnissa. (Kuntal 26.2 §) Nuorisovaltuustolle on esimerkiksi annettava tiedot ajankohtaisista hankkeista ja varata mahdollisuus päätösten valmistelussa. Myös oma-aloitteinen kannanotto ja lausuntojen anto kuuluvat nuorisovaltuuston tehtäväkuvaan.<sup>198</sup>

Nuorisovaltuustojen asettaminen on tullut kuntia velvoittavaksi vasta 2015 vuoden kuntalain myötä. Kokeiluja kuitenkin on tehty jo aiemmin. Hallintovaliokunta katsoi jo vuonna 2002, että nuorisovaltuustojen ongelma on siinä, että ne antavat vain harvalla nuorelle osallistumisen kokemuksen ja mahdollisuuden kehittää taitojaan.<sup>199</sup> Tämän havainnon voi katsoa pitävän paikkansa edelleen, sillä vaikka nuorisovaltuusto tarjoaakin nuorille mahdollisuuden osallistua, tämä mahdollisuus on vain näillä valtuustoon valituilla nuorilla. Muiden nuorten osalta omat osallistumisen kokemukset voivat jäädä melko vähäiseksi. Myös hallituksen esityksessä kuntalaiksi katsottiin, että nuorisovaltuusto ei voi olla ainoa lasten ja nuorten vaikuttamiskeino, vaan lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja on kehitettävä edelleen<sup>200</sup>.

Kuntalain 26.3 §:ssä on viittaussäännös nuorisolain (27/2006) 8 §:ään. Uudessa nuorisolaissa (1285/2016) nuorten osallistumista, vaikuttamista ja kuulemista koskeva säännös on 24 §:ssä. Pykälän ensimmäisessä momentissa on viittaussäännös kuntalain 26 §:ään, joka siis koskee nuorten vaikuttamista nuorisovaltuustossa. Nuorisolain 24.2 §:n mukaan muun muassa kunnan tulee järjestää nuorille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa paikallista, alueellista ja valtakunnallista nuorisotyötä ja –politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn tai heitä on muuten kuultava mainittuja asioita koskien. Nuoria on myös kuultava heitä koskevissa asioissa. Kuntalain ja nuorisolain pykälät siis täydentävä toisiaan<sup>201</sup>, ja takaavat nuorille mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa monipuolisesti.

#### **4.4.2 Vanhusneuvosto**

Kuten edellä tuli ilmi, vanhusneuvostosta on säädetty aiemmin vanhuspalvelulaissa ja sen asettaminen on ollut kuntia velvoittavaa 2014 alkaen. Vanhuspalvelulakiin jätettiin viittaussäännös kuntalain 27 §:ään, jossa nykyisin säädetään vanhusneuvoston asettamisvelvollisuudesta.<sup>202</sup>

---

<sup>198</sup> HE 268/2014 vp, s. 155.

<sup>199</sup> HaVM 10/2002 vp, s. 7.

<sup>200</sup> HE 268/2014 vp, s. 154.

<sup>201</sup> HE 268/2014 vp, s. 156.

<sup>202</sup> HE 268/2014 vp, s. 156.

Kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen varmistamiseksi (KuntaL 27.1 §). Vanhusneuvosto on pysyväluonteinen yhteistyöelin kunnan ikäihmisille, viranomaisille, vanhus- ja eläkejärjestöille sekä muille ikäihmisten parissa toimiville<sup>203</sup>. Vanhusneuvoston valinnasta tai kokoonpanosta ei säädetä tarkemmin, joten kunnat voivat päättää näistä omat tarpeet huomioon ottaen. Kunnassa toimivat vanhusjärjestöt olisi kuitenkin hyvä ottaa huomioon vanhusneuvoston kokoonpanossa<sup>204</sup> ja jäseniksi valitaankin tyypillisesti eläkejärjestöjen edustajia<sup>205</sup>. Vanhukset itse ovat kuntaliiton kyselyn mukaan harvoin edustettuina muutoin kuin eläkejärjestöjen kautta<sup>206</sup>.

Vanhusneuvoston tilalla voi toimia myös muut vaikuttajaryhmät, jos niiden tehtävät ja osallistumismahdollisuudet vastaavat vanhusneuvoston tehtäviä ja osallistumismahdollisuuksia. Vanhusneuvostolle voidaan hyväksyä toimintasääntö, jossa vahvistetaan esimerkiksi vanhusneuvoston lakisääteiset ja muut tehtävät, jäsenten lukumäärä ja heidän edustamat tahot, neuvoston toimikausi sekä toimintasuunnitelman laatiminen ja toimintakertomuksen antaminen.<sup>207</sup> Kunnanhallituksen on huolehdittava vanhusneuvoston toimintaedellytyksistä (KuntaL 27.1 §). Tämä vastuu on sisällöltään sama kuin nuorisovaltuuston osalta<sup>208</sup>. Kunnanhallituksen on siis esimerkiksi huolehdittava, että toimintaa varataan riittävät määrärahat, järjestettävä kokoustilat sekä huolehdittava muista kokousjärjestelyistä. Lisäksi kunta huolehtii kokouskustannuksista sekä antaa tarvittaessa apua kokouksiin liittyvien asioiden valmistelussa sekä sihteerin tehtävissä.<sup>209</sup>

Kuntalain 27.2 §:n mukaan ”vanhusneuvostolla on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan ei toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemien palveluiden kannalta”. Vanhusneuvoston tehtäväkenttää kuvattiin laajaksi lain esitöissä. Tehtäväkentän katsottiin ulottuvan kaikkiin kunnan toimintoihin, joilla on merkitystä iäkkäiden tarvitsemien palveluiden kannalta ja heidän elinolosuhteisiinsa. Myös oma-aloitteinen kannanotto asioihin, joilla on merkitystä iäkkäiden elinolosuhteisiin tai palveluihin, kuuluu neuvoston rooliin.<sup>210</sup> Neuvostot ovat tehneetkin lukuisia

---

<sup>203</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 20.

<sup>204</sup> HE 268/2014 vp, s. 156.

<sup>205</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 20.

<sup>206</sup> Virnes 2014, s. 1.

<sup>207</sup> HE 268/2014 vp, s. 156.

<sup>208</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 272.

<sup>209</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 270.

<sup>210</sup> HE 268/2014 vp, s. 156.

aloitteita ja esityksiä lausuntojenannon lisäksi<sup>211</sup>. Jotta vanhusneuvosto voi hoitaa sille kuuluvaa vaikuttamistehtävää, on sen saatava ajoissa tiedot ajankohtaisista hankkeista<sup>212</sup>. Kunnan on esitettävä vanhuksia koskevat asiat vanhusneuvostolle ja pyydettyä näistä asioista neuvoston mielipide<sup>213</sup>. Kuntaliiton kyselyssä vanhusneuvoston tärkeimpänä tehtävänä nähtiin vaikuttaminen kunnalliseen ja muuhun ikääntyneitä koskevaan päätöksentekoon. Tärkeänä pidettiin myös yhteistoimintaa ja tiedonkulun edistämistä eri tahojen kanssa, tiedottamista sekä palveluiden saatavuuden ja laadun seurantaa.<sup>214</sup>

Tampereen kaupunki on vanhusneuvoston asettamispäätöksessä, joka vastaa käytännössä toimintasääntöä<sup>215</sup>, todennut, että kaupungin esittelevien virkamiesten ja asioiden valmistelijoiden on tuotava vanhusneuvoston tietoon ikäihmisille merkittävät asiat sellaisessa vaiheessa jossa niihin voi realistisesti vaikuttaa. Merkittäviä asioita ovat esimerkiksi suunnitelmat, jotka vaikuttavat merkittävästi ikääntyneen väestön palveluihin ja elinympäristöön. Myös palveluntarjontaan suunnitellut muutokset, jotka vaikuttavat ikääntyneiden elinympäristöön ja palveluihin ovat tällaisia merkittäviä asioita. Kaupungin valtuustolla, hallituksella sekä lauta- ja johtokunnilla on oltava mahdollisuus tietää vanhusneuvoston kanta, ennen kuin he tekevät ikääntyntä väestöä koskevia merkittäviä päätöksiä.<sup>216</sup> Vanhusneuvostolla onkin näin ollen tärkeä rooli ikääntyneen väestön tarpeiden ja mielipiteen esiintuojana, ja kuntakyselyssä vanhusneuvostoa kuvailtiin ikääntyneen väestön puhemieheksi<sup>217</sup>.

#### **4.4.3 Vammaisneuvosto**

Vammaisneuvostoa koskeva sääntely ei ole myöskään täysin uutta, vaikka säännös kuntalaissa onkin uusi. Laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, myöhemmin vammaispalvelulaki) säädettiin aiemmin vammaisneuvostosta. Nyt vammaispalvelulain 13 §:ssä on viittaussäännös kuntalakiin, jonka mukaan kunnan vammaisneuvostosta säädetään kuntalaissa. Vammaisneuvoston asettaminen ei ole ollut vammaispalvelulain mukaan aiemmin kuntaa velvoittavaa. Kuntalaissa vammaisneuvoston asettaminen ei ole kuitenkaan enää vapaaehtoista. Vammaisneuvoston pakollisuutta on perusteltu esimerkiksi vammaisten henkilöiden

---

<sup>211</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 21.

<sup>212</sup> HE 268/2014 vp, s. 156.

<sup>213</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 21.

<sup>214</sup> Virnes 2014, s. 4.

<sup>215</sup> Tampereen kaupunki. Toimintasäännöt.

<sup>216</sup> Tampereen kaupunki. Vanhusneuvoston asettaminen.

<sup>217</sup> Virnes 2014, s. 5.

perus- ja ihmisoikeuksia korostavilla kansallisilla ja kansainvälisillä linjauksilla. Lisäksi vammaisneuvoston on haluttu olevan yhdenvertainen vaikuttajatoimielin muiden väestöryhmien vaikuttajatoimielimien kanssa.<sup>218</sup> Vammaisneuvoston rooli korostuu kunnissa, joissa vammaisjärjestöjen toiminta on vähäistä tai sitä ei ole ollenkaan<sup>219</sup>.

Vammaisneuvoston asettamista koskeva kuntalain 28.1 § vastaa pitkälti vanhusneuvostoa ja nuorisovaltuustoa koskevia pykäläitä. Joitain eroja kuitenkin on. Kunnan hallituksen on asetettava vammaisneuvosto vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillä on oltava riittävä edustus vammaisneuvostossa. (Kuntal 28.1 §) Vammaisneuvosto on yhteistyöforum viranomaisille, vammaisjärjestöille ja vammaisille henkilöille sekä heidän omaisilleen. Jäseniä tulisi olla eri hallinnon aloilta sekä eri vammaisryhmistä ja olisi hyvä, että neuvostossa kohtaisi kirjava ja monipuolinen joukko ihmisiä.<sup>220</sup> Lisäksi kuntalain esitöissä korostettiin vammaisten henkilöiden oman osallistumisen tärkeyttä neuvostotyössä<sup>221</sup>. Myös vammaisneuvostolle voidaan asettaa toimintasääntö, jossa määritellään esimerkiksi jäsenten valintatapaa ja edustamia tahoja sekä neuvoston tehtäviä<sup>222</sup>.

Kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä (Kuntal 28.1 §). Vastuu on sisällöltään sama kuin nuorisovaltuuston ja vanhusneuvoston osalta. Kunnanhallituksen on siis esimerkiksi huolehdittava, että toimintaa varataan riittävät määrärahat, järjestettävä kokoustilat sekä huolehdittava muista kokousjärjestelyistä. Lisäksi kunta huolehtii kokouskustannuksista sekä antaa tarvittaessa apua kokouksiin liittyvien asioiden valmistelussa sekä sihteerin tehtävissä.<sup>223</sup>

Kuntalain 28.2 §:n mukaan ”vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallistumisen, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta”. Vammaisneuvoston tehtäväkentän katsottiin ulottuvan kaikkiin kunnan toimintoihin, joilla

---

<sup>218</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 273.

<sup>219</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 21.

<sup>220</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 21.

<sup>221</sup> HE 268/2014 vp, s. 157.

<sup>222</sup> HE 268/2014 vp, s. 157.

<sup>223</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 270.

on merkitystä vammaisen henkilön tarvitsemien palveluiden kannalta ja heidän elinolosuhteisiinsa. Vammaisneuvosto voi tehdä esimerkiksi aloitteita, kannanottoja ja lausuntoja. Jotta vammaisneuvosto voi toimia vaikuttamistoimielimenä, on sen saatava ajoissa tiedot esimerkiksi ajankohtaisista hankkeista. Lisäksi vammaisneuvoston oma-aloitteisuus on tärkeää.<sup>224</sup>

#### **4.5 Muutoksenhaku osallistumis- ja vaikuttamiskeinona**

Muutoksenhausta säädetään 2015 vuoden kuntalaissa pitkälti 1995 vuoden kuntalakia vastaten. Kansalaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hallinnon tekemät päätökset ovat syntyessään oikeita, mutta oikeusturva edellyttää myös mahdollisuutta saada virheellinen päätös korjatuksi jälkikäteen. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot ovat käytettävissä hallintopäätöksen tekemisen jälkeen. Nämä käytettävät keinot voidaan jakaa hallinnon sisäisiin ja ulkoisiin keinoihin. Sisäisiin keinoihin voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi kuntalaissa oleva oikaisuvaatimusmenettely. Ulkoisiin keinoihin kuuluu muun muassa kuntalaissa oleva kunnallisvalitus.<sup>225</sup> On huomattava, että kuntalain säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta eivät ole ainoita jälkikäteistä oikeusturvaa koskevia säännöksiä, vaan niitä on myös muissa laeissa. Lisäksi esimerkiksi muutovaatimuksista säädetään tarkemmin hallintolaissa<sup>226</sup>. Kuntalaki on yleislaki jonka muutoksenhakusäännökset syrjäytyvät, jos erityislaeissa säädetään esimerkiksi oikaisumenettelystä tai hallintovalituksesta. Kuntalain muutoksenhakusäännöksillä haetaan muutosta kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätökseen yleensä asioissa, joissa viranomaisen toimivalta perustuu kuntalakiin.<sup>227</sup>

Oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevat säännökset käsitetään tässä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoiksi. Ne tarjoavat mahdollisuuden vielä jälkikäteen vaikuttaa kunnassa tapahtuvaan päätöksentekoon, jos aiemmin tähän ei ole syystä tai toisesta ollut mahdollisuutta. Kuntaliiton kyselyssä lähes 30 prosenttia piti valitusta tai oikaisuvaatimusta myös hyvänä tapana vaikuttaa kunnan päätöksentekoon<sup>228</sup>. Tästä johtuen onkin hyvä luoda katsaus siihen, miten kuntalainen voi osallistua ja vaikuttaa vielä päätöksen syntymisen jälkeen.

---

<sup>224</sup> HE 268/2014 vp, s. 157.

<sup>225</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 881–883.

<sup>226</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 898.

<sup>227</sup> Myllymäki 2012, s. 6.

<sup>228</sup> Pekola-Sjöblom 2015, s. 8–9.

#### 4.5.1 Oikaisuvaatimus

Henkilö joka on tyytymätön kunnanhallituksen, lautakunnan tai valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen, saa hakea siihen oikaisua (KuntaL 134.1 §). Jos päätökseen saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on siihen liitettävä oikaisuvaatimusohjeet (KuntaL 141.1 §). Myös muutoksenhakukiellosta on ilmoitettava sekä siitä mihin säännökseen se perustuu. (KuntaL 141.3 §) Valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevasta päätösestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta (KuntaL 136 §). Oikaisuvaatimusta koskeva menettely on kunnan sisäistä hallintomenettelyä<sup>229</sup>. Kunnan jäsenellä on oikaisuvaatimusmenettelyn avulla mahdollisuus vaikuttaa kunnan sisäiseen päätöksentekoon. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä laillisuusperusteella että tarkoituksenmukaisuus perusteella.<sup>230</sup> Oikaisuvaatimuksen voi tehdä kunnan jäsen, joka kunnan asukas myös on, sekä asianosainen (KuntaL 137.1 §).

Oikaisuvaatimus on pakollinen kunnallisvalituksen esivaihe. Näin ollen valtuustoa lukuun ottamatta kunnan toimielimien, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksistä tehdään aina ensin oikaisuvaatimus.<sup>231</sup> Oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä sovelletaan myös kuntayhtymän viranomaisiin, jollei lailla toisin säädetä (KuntaL 133.1 §), joten kuntayhtymän viranomaisten päätöksistä tehdään aina ensin oikaisuvaatimus, paitsi 58.1 §:ssä tarkoitettuja ylimpien toimielimien, joita ovat yhtymävaltuusto, yhtymäkokous ja yhden toimielimen kuntayhtymän toimielin, päätöksistä tehdään suoraan kunnallisvalitus.<sup>232</sup> Kuntayhtymän viranomaisen päätökseen voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen kuntayhtymän jäsenkunta sekä näiden kuntien jäsen. Yhteisen toimielimen päätöksiin voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen kunnan jäsen ja sopimukseen osallinen kunta. (KuntaL 137.2 §) Päätökseen tyytymättömän on tehtävä oikaisuvaatimus 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (KuntaL 138 §).

Oikaisuvaatimus tehdään kunnanhallituksen, lautakunnan, valiokunnan sekä sen jaostojen sekä sen alaisen viranomaisen päätöksistä asianomaiselle toimielimelle (KuntaL 134.2 §). Oikaisuvaatimusta ei näin ollen kohdisteta jaostolle tai näille toimielimien alaisille viranomaisille. Jos johtokunta on näiden toimielimien alainen, myös sen päätökseen ja sen alaisen viranomaisen päätökseen liittyvän oikaisuvaatimuksen käsittelee asianomainen ylempi toimielin.<sup>233</sup> Kunnallisen liikelaitoksen

---

<sup>229</sup> Myllymäki 2012, s. 16.

<sup>230</sup> HE 268/2014 vp, s. 236–237.

<sup>231</sup> HE 268/2014 vp, s. 237.

<sup>232</sup> HE 268/2014 vp, s. 237.

<sup>233</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 897–898.



johtokunnan lakisääteisen toimivaltansa nojalla tekemistä päätöksistä oikaisuvaatimus taas tehdään kyseiselle johtokunnalle. Kun oikaisuvaatimus on tehty, on asianomaisen toimielimen käsiteltävä asia kiireellisenä. (KuntaL 134.2 §)

#### **4.5.2 Kunnallisvalitus**

Kunnanvaltuuston päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen seurauksena antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta (KuntaL 135.1 §). Kuten edellä esiin tuli, myös kuntayhtymän ylimpien toimielimien päätöksiin tehdään suoraan kunnallisvalitus. Kunnallisvalituksen voi tehdä niin asianosainen kuin kunnan jäsen (KuntaL 137.1§). Jos päätöksestä saa tehdä kunnallisvalituksen, siihen on liitettävä valitusoikeus (KuntaL 141.2§). Muutoksenhakukielto on liitettävä päätökseen josta ei saa tehdä valitusta, lisäksi säännös johon kielto perustuu, on ilmoitettava (KuntaL 141.3 §). Myöskään kunnallisvalitusta ei voi tehdä valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä (KuntaL 136 §). Kunnallisvalituksen teko on kunnan asukkaan keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. Tämän lisäksi se on kuitenkin myös asianosaiselle oikeussuojaa antava keino häntä koskevassa päätöksenteossa.<sup>234</sup> Päätökseen tyytymättömän on tehtävä kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (KuntaL 138 §).

Kunnallisvalitusta koskee rajoitetut valitusperusteet, jotka on määritelty kuntalain 135.2 §:ssä. Nämä rajoitukset tekevät kunnallisvalituksesta laillisuusvalituksen.<sup>235</sup> Kunnallisvalituksen voi tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen (KuntaL 135.2 §). Kunnallisvalituksen valitusviranomaisen eli hallinto-oikeuden ratkaisuvaltaa on rajoitettu siten, että päätöksen virheellisyyden havaitessaan päätös kumotaan ja palautetaan kunnan viranomaisen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus ei siten korvaa virheellistä päätöstä uudella vaan kunnan itsehallinto edellyttää, että kunnan viranomainen voi harkita päätöstä vielä uudelleen.<sup>236</sup>

Kuten edellä todettiin, oikaisuvaatimuksen jälkeen voidaan kunnallisvalitus tehdä myös kunnanhallituksen, lautakunnan, valiokunnan ja johtokunnan antamasta päätöksestä. Kunnallisvalituksen saa tehdä oikaisuvaatimuksen perusteella annettuun päätökseen vain se, joka on

---

<sup>234</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 903.

<sup>235</sup> Myllymäki 2012, s. 17.

<sup>236</sup> Myllymäki 2012, s. 17.

tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös kuitenkin oikaisuvaatimuksen seurauksena muuttuu, saa kunnallisvalituksen tehdä myös muut kunnallisvalituksen tekoon oikeutetut tahot. (KuntaL 137.3 §) Lisäksi hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan tehdä jatko-valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kunnan ja kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien on julkaista yleisessä tietoverkossa ilmoitus päätöksestä paitsi, jos salassapitosäännöksistä muuta johtuu. Valitusaika alkaa, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. (KuntaL 142 §).

## **4.6 Keinoja edistää suoraa osallistumista ja vaikuttamista**

Kuntalain 22 § sisältää perussäännöksen asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Pykälässä vahvistetaan valtuuston vastuu monipuolisten ja vaikuttavien osallistumistapojen järjestämiseksi. Pykälä sisältää esimerkinomaisen luettelon siitä, kuinka asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan kunnissa edistää. Kuntalaissa lähtökohta on se, että kunnan päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu valtuusto, mutta tämä edustuksellisuus periaatteena ei sulje pois kunnan asukkaiden suoria vaikutusmahdollisuuksia. Poliittinen ja hallinnollinen kulttuuri, toiminnan avoimuus, kunnanvaltuuston aloitteellisuus ja erityisesti asukkaiden oma aktiivisuus vaikuttaa asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen muotoihin ja voimakkuuteen. Osallistumisjärjestelmiä koskeva sääntely ei lisää osallisuutta, jos näitä järjestelmiä ei haluta ottaa käyttöön. Näin ollen osallistumista ja vaikuttamista koskeva sääntely ei yksinään riitä vaan aktiivisuutta vaaditaan niin kunnan asukkailta kuin myös valtuustolta.<sup>237</sup>

Kuntalain 22.1 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnan toiminnalla viitataan kuntalain 6.2 §:n mukaiseen kunnan toiminnan käsitteeseen, joka on selitetty edellä. Asukkailla on siis oikeus osallistua toimintaa, jossa kunta on mukana.<sup>238</sup> Lisäksi kunnanvaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista (KuntaL 22.1 §). Esimerkiksi nuorisovaltuustoa, vanhusneuvostoa ja vammaisneuvostoa koskevat säännökset täydentävät tätä kuntalain 22 §:n säännöstä<sup>239</sup>. Valtuuston on tarvittaessa tehtävä nimenomaisia päätöksiä suoran demokratian toteuttamisesta. Säännös sanamuodoltaan velvoittaa valtuustoa huolehtimaan monipuolisesta ja vaikuttavista osallistumismahdollisuuksista, mutta suoran demokratian muodot ja niiden käyttö ovat valtuuston vapaassa harkinnassa.<sup>240</sup>

---

<sup>237</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 255–256.

<sup>238</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 256.

<sup>239</sup> HE 268/2014, s. 154, 156 ja 157.

<sup>240</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 256–257.

Kuntalain 22.2 §:ään on koottu esimerkkilista suoran vaikuttamisen keinoista. Lista ei ole tyhjentävä. Valtuusto voisi päättää listassa olevien keinojen käytöstä, jonka lisäksi osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää tietenkin myös muilla keinoilla.<sup>241</sup> Seuraavaksi luodaan lyhyt katsaus 22.2 §:ssä esitettyihin esimerkinomaisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, sillä ne antavat kuvan siitä, millaisin keinoin kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää kunnassa.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan ensinnäkin edistää keskustelutilaisuuksissa ja kuntalaisraadeilla. Keskustelutilaisuuksissa voidaan selvittää kuntalaisten näkemyksiä erilaisiin asioihin. Tilaisuuksien järjestämisessä voidaan hyödyntää myös internetiä tai sosiaalista mediaa, joka voi osaltaan helpottaa osallistumista. Kuntalaisraati on uusi termi, jonka tarkoitus on kuvata vuorovaikutuksellista osallistumistapaa. Kuntalaisraateja voidaan käyttää vaihtoehtona kuntalaiskyselyille, joka tarjoaa vain yksittäisen kunnan asukkaan mielipiteen. Kuntalaisraati voi tarjota laajemmin kuntalaisten mielipiteen tarvittavasta asiasta. Kuntalaisraati soveltuu hyvin esimerkiksi tilanteisiin, joissa suunnittelun lähtökohtana on monimutkainen asiakysymys.<sup>242</sup> Kuntalaisille suunnattuja keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia on käytössä kunnissa. Kuntaliiton kuntalaiskyselyyn vastanneista 24 prosenttia kertoi osallistuneensa kunnan järjestämään keskustelu- tai kuulemistilaisuuteen ja vastanneista 27 prosenttia piti tätä hyvänä tapana vaikuttaa kunnan päätöksentekoon<sup>243</sup>.

Ennen päätöksentekoa tapahtuva asukkaiden mielipiteiden selvittäminen on myös osallistumista ja vaikuttamista edistävä keino. Valmisteluvaiheen alussa osallistaminen ja vaikuttaminen ovat lähtökohtaisesti tehokkainta. Kuntalaisten mielipiteitä voidaan selvittää esimerkiksi kyselyin tai mielipidetiedustelujen avulla. Myös yllä kerrottu keskustelutilaisuus tai kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen, ovat mahdollisia tapoja kansalaisten mielipiteiden selvittämiseksi.<sup>244</sup> Kolmanneksi palveluiden käyttäjien edustajien valinta kunnan toimielimiin on myös keino edistää osallistumista ja vaikuttamista. Asiasta säädetään tarkemmin kuntalain 31.3 §:ssä. Lainkohdan mukaan valtuusto voi päättää, että johtokunnan kaikki tai osa jäsenistä valitaan valtuuston määräämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, palveluiden käyttäjien tai kunnan

---

<sup>241</sup> HE 268/2014 vp, s. 150.

<sup>242</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 257.

<sup>243</sup> Pekola-Sjöblom 2016, s. 8–9.

<sup>244</sup> HE 268/2014 vp, s. 151.

henkilöstön esityksestä. Lisäksi kuntalain 36 §:ssä säädetään alueellisesta toimielimestä, joka voi olla valtuuston asettama lautakunta tai johtokunta, joka edistää kunnan osa-alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Toimielimen jäsenet voidaan myös valita kunnan asukkaiden ehdotuksesta. Toimielimen tehtävänä on kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä edustamansa osa-alueen kehittäminen. (Kuntal 36 §) Säännös ei myöskään velvoita valtuustoa, mutta toimielimen asettaminen on keino edistää kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia ja sen jäsenet voidaan valita kuntalaisten ehdotuksesta.

Neljänneksi osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää myös mahdollistamalla kuntalaisille osallistuminen kunnan talouden suunnitteluun. Suunnittelua voidaan toteuttaa esimerkiksi niin kutsutulla osallistavalla budjetoinnilla, jossa kunta ja alueen asukkaat suunnittelevat ja päättävät yhdessä mihin kohteeseen varat käytetään. Menetelmä lisää esimerkiksi vuorovaikutusta ja avointa keskustelua asukkaiden ja viranomaisten välillä sekä päätöksenteon avoimuutta.<sup>245</sup> Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on käytössä osallistuva budjetointi, joka on mahdollistanut myös nuorille helsinkiläisille mahdollisuuden vaikuttaa. Osallistuvaan budjetointiin varataan vuosittain 4,4 miljoonaa euroa. Helsinkiläiset äänestävät rahan käytöstä heiltä kerättyjen ehdotusten mukaisesti ja äänestää saa jokainen 12 vuotta täyttänyt.<sup>246</sup>

Viidenneksi palveluiden suunnittelu yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa on keino edistää osallistumista ja vaikuttamista. Palveluiden yhdessä kehittäminen voi kohdistua sekä yksittäiseen palveluun että monipuolisempaan palvelukokonaisuuteen. Käyttäjälähtöisiä vaikuttamisen keinoja ovat esimerkiksi asiakaspalautteen kerääminen ja asiakastyytyväisyyden mittaaminen. Kuudenneksi osallistumista ja vaikuttamista voidaan myös edistää tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua. Tällaista vaikuttamista voisi olla esimerkiksi asukkaiden valmisteleva vaihtoehtoinen kaava kunnan valmistelevan kaavan rinnalle. Kunta voi avustaa tällaista toimintaa esimerkiksi taloudellisesti, mutta se voi olla myös teknisempää esimerkiksi työvälineisiin liittyvää.<sup>247</sup>

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan siis edistää monin keinoin. Kuntaliiton kuntalaiskyselystä voidaan myös huomata, että hyvin erilaisia osallistumiskeinoja käytetään kunnissa. Kyselyyn vastanneista yli 40 prosenttia kertoi vastanneensa asiakas- tai käyttäjäkyselyyn ja osallistuneensa

---

<sup>245</sup> Harjula - Prättälä 2015, s. 258–259.

<sup>246</sup> Helsingin kaupunki. Osallisuus ja vuorovaikutusmalli.

<sup>247</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 258–259.

jonkin yhdistyksen tai säätiön toimintaan. Vaikuttavimpana suorana vaikuttamiskeinoja kuntalaiskyselyyn vastanneet pitivät osallistumista talkootyöhön lähiympäristön hyväksi. Myös yhdistysten kautta osallistuminen ja yhteydenotto kunnan viranhaltijaan olivat kyselyyn vastanneista hyviä vaikutustapoja.<sup>248</sup> Kuntalaissa tarkemmin säännellyt osallistumis- ja vaikutuskeinot, kuten oikeus tehdä aloite ja oikeus tehdä kansanäänestysaloite, eivät siis suinkaan ole ainoita mahdollisia keinoja osallistua ja vaikuttaa. Tällaisia suoria vaikuttamiskeinoja on lukuisia ja kuntalaiset myös käyttävät niitä.

Kuten luvun alussa tuli esille asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen muotoihin ja voimakkuuteen vaikuttaa lukuiset asiat kuten asukkaiden oma aktiivisuus, valtuuston aloitteellisuus ja toiminnan avoimuus. Pelkkä sääntely ei siis lisää osallistumista tai näiden keinojen käyttöä, joten on ymmärrettävää, että käsiteltyyn 22 §:ään sisältyvää listaa ei ole myöskään säädetty suoraan valtuustoa velvoittavaksi. Pykälän voisi kuitenkin katsoa luovan ainakin painetta tarjota ja kehittää suoria osallistumiskeinoja monipuolisesti kuntalaisten käyttöön.

## **4.7 Kunnan asukkaan oikeus tietoon**

### **4.7.1 Julkisuusperiaate tiedonsaannin mahdollistajana**

Julkisuuslaki konkretisoi perusoikeutena turvattua asiakirjajulkisuutta<sup>249</sup>, joka takaa oikeuden saada tietoa viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Kunnan asukkaiden osallistumisen mahdollistamiseksi on kunnan otettava huomioon toiminnassaan julkisuusperiaate, jonka sisältöä ja muotoa koskeva perussäännös on julkisuuslaissa<sup>250</sup>. Julkisuusperiaate määrittää julkisuuslain 1 §:ssä. Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei julkisuuslaissa tai muussa laissa toisin säädetä (JulkisuusL 1.1 §). Oikeudesta seurata muun muassa valtuuston ja muiden kunnallisten toimielimien kokouksia säädetään erikseen (JulkisuusL 1.2 §). Julkisuuslain 1.1 § kuvaa asiakirjojen julkisuuden avulla toteutettavaa julkisuutta. Pykälän 2 momentti taas koskee käsittelyn julkisuutta, joka toteutuu esimerkiksi kunnanvaltuustojen istuntojen julkisuutena.<sup>251</sup> Julkisuuslaki koskee viranomaisia ja tästä syystä viranomaisen käsitteellä on merkittävä rooli julkisuusperiaatetta sovellettaessa. Julkisuuslain 4 §:ssä määrittää tarkemmin mitä viranomaisen käsitteellä tarkoitetaan julkisuuslain soveltamispiirissä. Viranomaisia ovat esimerkiksi valtion hallintoviranomaiset, tuomioistuimet ja

---

<sup>248</sup> Pekola-Sjöblom 2015, s. 8–9.

<sup>249</sup> Saraviita 2011, s. 208.

<sup>250</sup> HE 30/1998 vp, s. 44.

<sup>251</sup> HE 30/1998 vp, s. 44.

kunnalliset viranomaiset (JulkisuusL 4.1 §). Näin ollen muun muassa kunnallisissa viranomaisissa julkisuusperiaate tulee sovellettavaksi.

Asiakirjan määritelmä on julkisuuslaissa melko laaja. Asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslaissa kirjallisia ja kuvallisia esityksiä. Lisäksi asiakirjoja ovat käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viesti, joka on saatavilla vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. (JulkisuusL 5.1 §) Tämä tarkoittaa lähinnä sitä, että asiakirjan määritelmään ei kuulu pelkästään välittömästi lukemalla, kuuntelemalla tai katselemalla ymmärrettävät viestit<sup>252</sup>. Viranomaisen asiakirjalla ja tallenteilla tarkoitetaan sellaisia asiakirjoja jotka ovat viranomaisen laatimia tai sille toimitettuja (JulkisuusL 5.2 §). Kaikki asiakirjat eivät kuitenkaan kuulu julkisuuslain soveltamisen piiriin. Tällaisia asiakirjoja ovat niin kutsutut ei-asiakirjat, joita ovat esimerkiksi yksityiskirjeet, alustavat luonnokset ja muistiinpanot sekä vain sisäiseen käyttöön hankitut asiakirjat. Julkisuuslakia ei sovelleta myöskään viranomaisen sisäiseen työskentelyyn liittyviin asiakirjoihin. Sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat esimerkiksi viranomaisessa työskentelevien välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa, ja muuta niihin verrattavaa sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat.<sup>253</sup>

Kunnan asukkaalla on näin ollen asiakirjajulkisuuden nojalla oikeus pyydettäessä saada tietoa. Asiakirja on kuitenkin yksilöitävä siten, että viranomainen pystyy selvittämään mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Lähtökohtaisesti tiedon pyytäjän ei tarvitse kertoa henkilöllisyyttään, ellei tämä ole välttämätöntä viranomaisen harkintavallan käyttämiseksi tai, jos on tarpeen selvittää, onko henkilöllä oikeus saada tieto pyydetystä asiakirjasta. (JulkisuusL 13 §) Henkilöllisyyden selvittäminen tulee tarpeeseen lähinnä silloin, kun on selvitettävä, onko henkilöllä asianosaisen oikeus saada tietoa<sup>254</sup>. Asianosainen voi saada tietoa myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta (JulkisuusL 11.1 §). Lähtökohtaisestihan julkisuusperiaate on turvattu nimenomaan yleisöjulkisuutena<sup>255</sup>.

Jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen julkisesta asiakirjasta (JulkisuusL 9.1 §). Julkisuusperiaate tarkoittaakin yksinkertaisuudessaan sitä, että viranomaisen asiakirjat ovat julkisia. Jokaisella on niin halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä sekä viranomaisen

---

<sup>252</sup> HE 30/1998 vp, s. 53.

<sup>253</sup> Mäenpää 2016, s. 79 ja 83.

<sup>254</sup> HE 30/1998 vp, s. 70.

<sup>255</sup> HE 309/1993 vp, s. 58.

muunlaisesta toiminnasta. Viranomaisten tietojen julkisuus toimii tiedon saamisen, viestinnän ja ilmaisunvapauden, mielipiteen muodostamisen sekä julkisen keskustelun edellytyksenä<sup>256</sup>. Julkisuusperiaate edellyttää kuitenkin myös aktiivisia toimia viranomaisen taholta. Viranomaisten on annettava tietoa oma-aloitteisesti, tiedotettava ja viestittävä muuten toiminnastaan.<sup>257</sup> Viranomaisella on julkisuuslain 20 §:n mukaan velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomaisten on edistettävä avoimuutta toiminnassaan ja sen on esimerkiksi tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden oikeuksista asioissa jotka liittyvät sen toimialaan (JulkisuusL 20 §).

#### **4.7.2 Kunnan asukkaan mahdollisuus saada tietoa kunnan toiminnasta**

Julkisuudella on useita tehtäviä. Yksi näistä on osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaminen. Demokratian toteutumisen perusedellytyksiä ovat asioiden julkisuus ja avoimuus. Jotta julkisen vallan käyttöön voidaan osallistua ja vaikuttaa, on tiedon siitä oltava saatavilla ja muuten käyttökelpoista.<sup>258</sup> Kuntalakiin sisältyykin säännöksiä, jotka luovat avoimuutta kunnan toimintaan. Säännökset velvoittavat eri tavoin kuntaa tuomaan erilaista tietoa kuntalaisten saataville. Lisäksi nämä säännökset myös toteuttavat julkisuusperiaatetta kunnan hallinnossa<sup>259</sup>.

Julkisuuslain 1.2 §:n mukaan muun muassa kunnanvaltuuston ja kunnan muiden toimielimien kokousten julkisuudesta säädetään erikseen. Kuntalain 101 §:ssä on säännös kunnan kokousten julkisuudesta. Valtuuston kokoukset ovat lähtökohtaisesti julkisia. Tähän muodostaa poikkeuksen kuitenkin se, jos kokouksessa käsitellään asiaa tai asiakirjaa, joka on laissa säädetty salassa pidettäväksi. Valtuustolla on myös painavan syyn vuoksi mahdollisuus rajoittaa kokousten julkisuutta. (KuntaL 101.1 §) Kunnan muiden toimielimien kokoukset eivät ole lähtökohtaisesti julkisia. Kunnan toimielimet voivat kuitenkin päättää kokousten olevan julkisia paitsi silloin, kun kokouksessa käsitellään asiaa tai asiakirjaa, joka on määrätty laissa salassa pidettäväksi. (KuntaL 101.3 §)

Kunnan toimielimien on myös pidettävä päätöksistään pöytäkirjaa (KuntaL 107.1 §). Kunnanvaltuuston, hallituksen ja lautakuntien on asetettava pöytäkirjat nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon, ellei salassapito säännöksistä muuta johdu. Pöytäkirjaan liitetään oikaisuvaatimus ja valitusohjeet. Muiden kunnan viranomaisten pöytäkirjat pidetään nähtävillä vain, jos viranomainen

---

<sup>256</sup> Mäenpää 2016, s. 3.

<sup>257</sup> Mäenpää 2016, s. 305–306.

<sup>258</sup> Mäenpää 2016, s. 9.

<sup>259</sup> PeVL 63/2014 vp, s. 5.

katsoo sen tarpeelliseksi. Pöytäkirjojen esillä pito on kunnan keino saattaa päätökset tiedoksi kunnan jäsenille (KuntaL 140 §) Pöytäkirjoilla on myös merkitystä muutoksenhakukeinojen käytössä, sillä pöytäkirjaan tulee liittää oikaisuvaatimusohjeet ja valitusoikeudet. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on asetettu nähtäville (KuntaL 140.3 §). Oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskeva valitusaika alkaa kulua päätöksen tiedoksisaannista (KuntaL 138 §) Näin ollen pöytäkirjojen esillä pidolla on vaikutusta muutoksenhakukeinojen käytössä.

Kuntalain 109 §:ssä säädetään tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa. Kunnan on julkaistava yleisessä tietoverkossa keskeiset tiedot järjestämistä palveluista ja toiminnasta. Kunnan onkin pidettävä huolta siitä, että kunnan asukas saa riittävät tiedot yleisestä tietoverkosta myös sellaisista palveluista, joita kunta ei itse tuota<sup>260</sup>. Kunnan asukkaan tiedonsaannin kannalta voidaan vielä todeta, että kuntalain 108 §:ssä säädetään myös kunnan ilmoitusten saatavuudesta yleisessä tietoverkossa. Ilmoitukset on oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa 14 päivää, jollei asian luonteesta muuta johdu. Salassapitosäännökset on otettava huomioon ja ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on myös poistettava 14 päivän määräajan kuluttua. (KuntaL 108 §)

Kuntalain 29 §:ssä säädetään viestinnästä. Viestintä terminä on uusi kuntalaissa ja sillä on haluttu korostaa vuorovaikutuksen ja tiedonkulun kaksisuuntaisuutta<sup>261</sup>. Kuntalain 29.1 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava kunnan asukkaille, palvelun käyttäjille, järjestöille sekä muille yhteisöille. Kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, valmisteilla olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, päätöksistä sekä niiden vaikutuksista on annettava riittävästi tietoa. Lisäksi kunnan on tiedotettava, miten päätösten valmisteluun on mahdollista osallistua ja vaikuttaa. (KuntaL 29.1 §) Tiedottamalla luodaan edellytyksiä kunnan asukkaille ja muille tahoille osallistua ja vaikuttaa. Tiedottamisvelvollisuus koskee kunnan toimintaa, jolla tarkoitetaan kuntalain 6.2 §:n mukaista laajempaa käsitystä kunnasta.<sup>262</sup>

Osallistumisen ja vaikuttamisen edellytykset muodostuvat aktiivisesta, monikanavaisesta, riittävästä, ymmärrettävästä ja oikea-aikaisesta viestinnästä<sup>263</sup>. Kuntalain 29 §:ssä korostetaan sitä, että asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista on tiedotettava. Tämä tarkoittaa

---

<sup>260</sup> HE 268/2014 vp, s. 215.

<sup>261</sup> HE 268/2014 vp, s. 75.

<sup>262</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 275.

<sup>263</sup> HE 268/2014 vp, s. 158.



esimerkiksi sitä, että keinot joita asukkaiden ja muiden tahojen on mahdollista käyttää osallistumiseen ja vaikuttamiseen ovat helposti saatavilla esimerkiksi kunnan internet sivuilla. Vaikutusmahdollisuuksien olemassaolon turvaamiseksi asian valmistelusta vastaavan tahon yhteistiedot on myös ilmoitettava. Tämä mahdollistaa kysymysten ja mielipiteiden esittämisen asiaa valmistelevalle taholle. Lisäksi kunnan on huolehdittava palautteen vastaanotosta ja käsittelystä.<sup>264</sup> Kuntaliiton kuntalaiskyselyllä tulikin ilmi, että noin 40 prosenttia vastanneista piti kunnan luottamushenkilöön tai viranhaltijaan kohdistettua yhteydenotona hyvänä tapana vaikuttaa kunnan päätöksentekoon<sup>265</sup>.

Sen lisäksi, että kunnan on tiedotettava toiminnastaan, on sen huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, että verkkoviestinnässä salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon. Lisäksi yksityisyydensuojan on toteuduttava henkilötietoja käsiteltäessä. (KuntaL 29.2 §) Valmisteluvaiheessa tiedottaminen korostuu etenkin yleisesti kiinnostusta herättävissä ja tärkeissä asioissa. Tiedottaminen toteutuu useimmiten julkaisemalla esityslista kunnan internetsivuilla.<sup>266</sup>

Kuntalain 29.3 §:ssä säädetään vielä selkeän ja ymmärrettävän kielen käytöstä. Lisäksi lainkohdan mukaan viranomaisten on otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet. Kielenkäytön vaatimuksista säädetään myös hallintolain 9 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Kuntalakiin kielenkäyttöä koskeva säännös on lisätty, sillä sen on katsottu liittyvän olennaisesti viestintään ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen kunnissa. Viranomaisten on myös otettava huomioon eri asukasryhmät sekä heidän tarpeet. Näin ollen viestinnän pitää olla tehokasta myös lapsille ja nuorille, ikäihmisille, vammaisille, maahanmuuttajille sekä muille mahdollisille erityisryhmille. Viestinnän selkeys ja kielen ymmärrettävyys ovat keinoja joilla viestien ymmärrettävyyttä ja asukkaiden yhdenvertaista tiedonsaantia voidaan parantaa.<sup>267</sup> Hallintovaliokunta katsoi, että tiedottamisen tavat ja laajuus ovat kunnan vapaassa harkinnassa, mutta kunnalta odotetaan kuitenkin aktiivista otetta ja tehokasta viestintää<sup>268</sup>.

---

<sup>264</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 276.

<sup>265</sup> Pekola-Sjöblom 2016, s. 9.

<sup>266</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 277.

<sup>267</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 278.

<sup>268</sup> HaVM 55/2014 vp, s. 9.

## **5 KUNNAN PALVELUTOIMINNAN ORGANISOINTITAVAN VAIKUTUS KUNNAN ASUKKAAN OIKEUTEEN OSALLISTUA JA VAIKUTTA SEKÄ OIKEUTEEN SAADA TIETOA**

Kuntalain 22.1 §:n mukaan kunnan asukkaalla on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnan toiminnalla viitataan tässä kuntalain 6.2 §:n mukaiseen laajempaan käsitykseen kunnasta<sup>269</sup>. Voisikin näin ollen katsoa, että pykälä antaa kunnan asukkaalle yleisen oikeuden osallistua kunnan toimintaa tässä laajemmassa merkityksessä. Kunnan palvelutoiminnan näkökulmasta tämän voisi katsoa tarkoittavan sitä, että kunnan asukkaalla on oikeus osallistua ja vaikuttaa silloin, kun palvelua tuottaa joku muu kuin kunta itse. Pykälästä ei muuten voida määritellä mitä tämä osallistumisoikeus pitää sisällään tai mitä sillä tarkemmin tarkoitetaan. Pykälässä kuitenkin säädetään keinoista, joilla valtuusto voi edistää osallistumista ja vaikuttamista (KuntaL 22.2 §). Näiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen käyttö jää kuitenkin kunnan vapaaseen harkintaan. Pykälää voisi kuitenkin tulkita niin, että kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulisi olla mahdollisimman laajat ja valtuuston pitäisi aktiivisesti myös kehittää osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

### **5.1 Osallistuminen ja vaikuttaminen kunnan tuottaessa palvelua**

#### **5.1.1 Kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamiskeinot kunnan tuottaessa palvelua**

Kunnan oma palveluntuotanto on perinteisin tapa tuottaa palvelut kuntalaisten käytettäväksi. Tällöin kunta tuottaa palvelut sen oman henkilöstön voimin ja sovitun budjetin mukaisesti.<sup>270</sup> Tarkasteltaessa kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan omaan palveluntuotantoon, on tarpeellista aloittaa tarkastelu äänioikeudesta osallistumis- ja vaikuttamiskeinona. Kunnan hallinto perustuu perustuslain 121.1 §:n mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Demokratia käsite tarkoittaa kansan herruutta ja kansan herruus toteutuu kunnallisen itsehallinnon muodossa konkreettisimmalla tavalla.<sup>271</sup> Kunnallisen itsehallinnon ydinajatus on se, että kunnan asukkaat valitsevat ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen eli valtuuston hoitamaan yhteisiä asioita<sup>272</sup>. Kunnan valtuusto valitaan kunnassa toimitettavilla kuntavaaleilla (KuntaL 15.1 §). Äänestämistä

---

<sup>269</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 256.

<sup>270</sup> Sallinen ym. 2017, s. 91.

<sup>271</sup> Heuru ym. 2011, s. 48.

<sup>272</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 5.

voidaankin siis pitää tärkeimpänä vaikuttamismuotona<sup>273</sup>, jonka vuoksi mielestäni on tärkeä tarkastella, miten äänestämällä voidaan vaikuttaa kunnan palveluntuotantoon.

Kunnan valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa ja vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto päättää esimerkiksi kuntastrategiasta ja hallintosäännöstä. (KuntaL 14 §) Valtuustolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta, riippumatta siitä miten toiminta on organisoitu<sup>274</sup>. Kuntastrategiassa valtuusto linjaa pitkän aikavälin tavoitteita kunnan toiminnasta ja esimerkiksi kunnan palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta (Kunta 37.1 §). Kuntastrategia onkin valtuuston merkittävin ohjausväline<sup>275</sup>. Hallintosäännössä valtuusto päättää keskitetysti kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston toiminnasta<sup>276</sup>. Hallintosäännössä määritellään esimerkiksi se, millaisia toimielimiä kunnassa on<sup>277</sup> ja millaisia tehtäviä niille kuuluu. Valtuusto päättää myös jäsenten valitsemisesta kunnan toimielimiin (KuntaL 14.2 §). Valtuuston jäsenet kunnan asukkaat valitsevat vaaleilla ja kunnan muiden toimielimien ja niiden jäsenten valintaan kunnan asukkaat osallistuvat edustuksellisen elimen eli pääsääntöisesti valtuuston välityksellä<sup>278</sup>. Valtuusto voikin asettaa esimerkiksi lautakuntia hoitamaan pysyväluonteisia tehtäviä. (KuntaL 30.2 §) Lautakunnilla on olennainen merkitys kunnan palveluntuotannon näkökulmasta. Lautakunnat toimivat lähellä palveluntuotantoa sekä johtavat ja valvovat sitä. Kuntalaisnäkökulman esiin tuominen palveluntuotantoa kehitettäessä kuuluu myös lautakunnan rooliin ja lautakuntien tehtävistä päättää kunnanvaltuusto.<sup>279</sup>

Kunnan valtuusto siis vastaa kunnan toiminnasta ja käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa, se linjaa kunnan pitkän aikavälin tavoitteet kuntastrategiassa esimerkiksi palveluiden tuotannon ja järjestämisen osalta ja määrittää hallintosäännössä kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä. Valtuusto asettaa kunnan toimielimet ja päättää niiden jäsenistä. Hallintosäännössä valtuusto voi päättää myös näiden toimielimien tehtävistä. Valtuuston valta on peräisin kunnan asukkailta, sillä edustuksellisen demokratian mukaisesti, he ovat äänestämällä kuntavaaleissa valinneet valtuuston käyttämään heille kuuluvaa valtaa. Voisikin katsoa, että kunnan asukkaat osallistuvat kunnan toimintaan valtuuston välityksellä, valtuusto kuitenkin käyttää kunnan asukkaille kuuluvaa valtaa. Kunnan toimintaan kuuluu myös sen tuottamat palvelut ja kunnallishallinnon toiminnasta valtaosa

---

<sup>273</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 10.

<sup>274</sup> HE 268/2014 vp, s. 144.

<sup>275</sup> HE 268/2014 vp, s. 164.

<sup>276</sup> HE 268/2014 vp, s. 203.

<sup>277</sup> HE 268/2014 vp, s. 204.

<sup>278</sup> VNS 3/2002 vp, s. 6.

<sup>279</sup> Kuntaliitto.fi, Lautakunnan toiminta ja tehtävät.

onkin palveluiden tuottamista<sup>280</sup>. Voisikin katsoa, että kunnan asukkaat osallistuvat myös kunnan tuottamiin palveluihin valtuuston tekemien päätösten välityksellä niin henkilöstövalintojen kuin toimielimien tehtävien määrittelyn osalta.

Kunta voi hoitaa tehtäviä myös yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Yhteinen toimielin toimii vastuukunnan valtuuston ja hallituksen alaisuudessa. Voisi kuitenkin katsoa, että vaikka tehtävää hoidettaisiin yhteistoiminnassa yhteisen toimielimen toimesta, on kuntalaisilla yhteys myös sen toimintaan ainakin henkilöstövalintojen kautta, sillä kunnan edustajat yhteiseen toimielimeen valitsee yleensä kuntien valtuustot. Kuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö, mutta sen ylintä päätösvaltaa käyttävää tahoa ei valita kuntalaisten toimesta äänestämällä. Yhtymävaltuuston jäsenet valitaan yleensä valtuuston toimesta. Kuntalain 60.2 §:n mukaan yhtymäkokousedustajan valitsee kunnanhallitus tai valtuuston päättämä muu toimielin, joka voi olla myös valtuusto. Yhden toimielimen kuntayhtymissä voidaan päättää, että jäsenet valitsee valtuusto.<sup>281</sup> Äänestämällä kunnan asukkaan voisi siis katsoa osallistuvan myös yhteistoimintaorganisaation toimesta tuotettavaan palveluun valtuuston välityksellä ainakin henkilöstövalintojen kautta. Lisäksi on hyvä huomata, että esimerkiksi päätös kuntayhtymän perustamisesta on sopijakuntien valtuustojen (KuntaL 55.1 §), jotka ovat kuntalaisten äänestämällä valitsevia ja viimekädessä vastuu kuntayhtymän toiminnasta on sen perustajilla<sup>282</sup>.

Kuntalaisilla on kuitenkin käytettävissään myös muita osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Aloitteen voi tehdä koskien kunnan toimintaa (KuntaL 23.1 §). Aloite voi kohdistua esimerkiksi kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueille<sup>283</sup>. Aloitteen käsittelee kunnan viranomainen, jolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa<sup>284</sup> ja esimerkiksi aloitteiden koskiessa kunnan palveluntuotantoa, niihin vastataan useimmiten lautakuntien päätöksillä<sup>285</sup>. Todettakoon vielä, että aloitteen voi tehdä myös silloin, kun kunta hoitaa tehtävää yhteistoiminnassa. Kuntalain esitöissä katsottiin, että aloitteen voi tehdä kunnan järjestämisvastuulla olevista palveluista riippumatta siitä millä tavoin ja mikä taho palvelun tuottaa<sup>286</sup>. Lisäksi aloitteen saa kuntalain 23.3 §:n mukaan tehdä myös palveluiden käyttäjä, jolloin aloitteen voi tehdä, vaikka ei palvelua tuottavassa

---

<sup>280</sup> Säilä ym. 2008, s. 21.

<sup>281</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 401 ja Kuntaliitto.fi, Kuntayhtymän toimielinten valinta.

<sup>282</sup> Mykkänen 2012, s. 17.

<sup>283</sup> HE 268/2014 vp, s. 152.

<sup>284</sup> HE 268/2014 vp, s. 152.

<sup>285</sup> HaVM 10/2002 vp, s. 8.

<sup>286</sup> HE 268/2014 vp, s. 152.

kunnassa asuikaan. Kuntayhtymään sovelletaan aloiteoikeutta koskevaa 23 §:ää (KuntaL 64 §), joten aloitteen voi siis tehdä myös silloin, kun toimintaa hoitaa kuntayhtymä.

Aloitteen lisäksi kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kansanäänestysaloite. Kansanäänestys voidaan järjestää kunnalle kuuluvasta asiasta (KuntaL 24.1 §), jolloin voisi katsoa, että myös kansanäänestysaloitteen on koskettava kunnalle kuuluvaa asiaa. Kunnalle kuuluvan asian määrittely ei ole ollut ihan yksinkertaista. Vielä 1990 luvun alussa laissa kunnallislain muuttamisesta (655/1990) 102 a §:ssä säädettiin kansanäänestyksen kattamasta alasta siten, että kansanäänestys voidaan toimittaa kunnan toimialaan kuuluvasta asiasta. Kunnan toimiala käsitti kunnan itsehallintonsa nojalla ottamat tehtävät ja sille laissa säädetty tehtävät<sup>287</sup>, kuten nykyisinkin. Uudistettaessa kunnallislakia 1995 hallituksen esityksessä (192/1994) ehdotettiin, että äänestys voitaisiin toteuttaa kunnan tehtäviin kuuluvista asioista<sup>288</sup>. Tuolloin hallintovaliokunta kuitenkin katsoi, että epäselvyyksien välttämiseksi kansanäänestys olisi voitava järjestää kunnalle kuuluvasta asiasta.<sup>289</sup> Vuoden 1995 kuntalakiin sanamuoto muutettiin hallintovaliokunnan ehdotuksen mukaisesti. Myös nykyisenkin kuntalain 24.1 §:n mukaan kansanäänestys voidaan järjestää kunnalle kuuluvasta asiasta. Kunnan tuottamat palvelut kuuluvat kunnan toimialaan ja kunnan toimialaan kuuluva asia mitä ilmeisemmin on myös kunnalle kuuluva asia. Sitä tuskin on tarkoitettu ainakaan suppeammin ymmärrettäväksi kuin kunnan toimiala, jolloin myös kansanäänestysaloite voitaisiin tehdä kunnan hoitaessa tehtävää itse. Tämän tosin voi katsoa olevan varsin selvää.

Todettakoon vielä, että kuntayhtymään ei sovelleta kuntalain 24 §:ää joka koskee kansanäänestysaloitetta eikä myöskään kuntalain 25 §:ää joka koskee kansanäänestyksen järjestämistä. Tämä tarkoittanee sitä, että kuntayhtymä ei voi päättää kansanäänestyksen järjestämisestä. Kuntayhtymät voivat hoitaa vain tehtäviä jotka kuuluvat kunnan toimialaan<sup>290</sup> joten, jos kunnallinen kansanäänestys voidaan järjestää kunnan toimialaan kuuluvasta asiasta, voisi katsoa, että myös silloin kun toimintaa hoidetaan kuntayhtymän toimesta, voisi kunta päättää kansanäänestyksen järjestämisestä. Kansanäänestysaloite tehtäisiin kunnanvaltuustolle, joka myös äänestyksen järjestämisestä päättää (KuntaL 24 §). Otettaessa huomioon kuntalain 22.1 §, jonka mukaan kunnan asukkaalla on oikeus osallistua kunnan toimintaa, voisi pitää perusteltuna, että osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet olisivat laajat.

---

<sup>287</sup> HE 140/1975 vp II, s. 13.

<sup>288</sup> HE 192/1994 vp, s. 90.

<sup>289</sup> HaVM 18/1994 vp, s. 8.

<sup>290</sup> HE 268/2014 vp, s. 186.

Vaikuttajaryhmien tarkoitus on parantaa ryhmän edustaman kuntalaisryhmän äänen kuuluvuutta kunnallisessa päätöksenteossa<sup>291</sup>. Vammaisneuvostoa ja vanhusneuvostoa koskeissa pykälissä säädetään, että kyseisille neuvostoilla on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan sellaisissa asioissa joilla on merkitystä kyseisen ryhmän jäsenten hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen, päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemien palveluiden kannalta. (KuntaL 27.2 § ja 28.2 §) Kuntalain esitöissä katsottiin, että neuvostojen tehtäväkenttä ulottuu kaikkiin niihin toimintoihin, joilla on merkitystä neuvoston edustaman ihmisryhmän elinolosuhteille ja heidän tarvitsemien palveluiden kannalta<sup>292</sup>. Myös nuorisovaltuuston mahdollisuus vaikuttaa kunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteutukseen ja seurantaan ulottuu kaikille kunnan toimialoille (KuntaL 26.2 §). Tämän voi katsoa tarkoittavan sitä, että nuorisovaltuustolle tulee antaa tietoa hankkeista, joilla voi olla merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen. Myös oma-aloitteinen kannanotto on mahdollista asioihin, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä.<sup>293</sup> Vaikuttamistoimielimillä on siis varsin laajat mahdollisuudet vaikuttaa kunnan kaikilla toimialoilla tapahtuvaan toimintaan, eikä vaikuttamismahdollisuuksia ole rajattu koskemaan vain jotain tiettyä osaluuetta.

Vaikuttamistoimielimiä koskevat säännökset soveltunevat myös silloin, kun toimintaa hoitaa yhteistoimintaorganisaatio. Yhteinen toimielin toimii vastuukunnan valtuuston ja hallituksen alaisuudessa ja sillä on toimivalta kaikissa jäsenkunnissa. Sitä voisi pitää kuin minä tahansa kunnan toimielimenä, tosin sillä vain on toimivalta useammassa sopimuskunnassa. Voisi näin ollen katsoa, että myös sen on mahdollistettava vaikuttamistoimielimien vaikuttamista. Kuntayhtymiin ei sovelleta vaikuttamistoimielimiä koskevia säännöksiä (KuntaL 64 §), eli kuntayhtymän ei tarvitse niitä asettaa. Toiminnan hoitaminen kuntayhtymänä ei kuitenkaan estä vaikuttamistoimielimien ottamasta kantaa sen edustamalle ihmisryhmälle merkittäviin asioihin. Esimerkiksi Helsingin kaupungin vanhusneuvosto on antanut lausunnon Helsingin kaupunginhallitukselle 2015 HSL:n lippu-uudistuksesta<sup>294</sup>. HSL eli Helsingin seudun liikenne on kuntayhtymä, jonka jäseniä ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kerava, Kirkkonummi, Sipoo, Siuntio, Tuusula ja Kauniainen<sup>295</sup>. Tätä voikin pitää

---

<sup>291</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 20.

<sup>292</sup> HE 268/2014, s. 156–157.

<sup>293</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 270.

<sup>294</sup> Helsingin kaupunki. Vanhusneuvoston lausunnot ja kannanotot.

<sup>295</sup> HSL.fi. Tietoa HSL kuntayhtymästä.

perusteltuna otettaessa huomioon, että lain esitöissä neuvostojen tehtäväkentän katsottiin ulottuvan kaikkeen sellaiseen, jolla on merkitystä neuvoston edustaman ihmisryhmän elinolosuhteisiin ja palveluihin. Joukkoliikennepalvelut ovat yksi tällainen asia.

Muutoksenhakukeinot ovat päätöksen syntymisen jälkeen käytettäviä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä kunnanhallituksen, lautakunnan, valiokunnan niiden jaoston sekä niiden alaisten viranomaisten päätöksistä. (KuntaL 134.1 §). Oikaisuvaatimuksen voi tehdä niin asianosainen kuin kunnan jäsen (KuntaL 137.1 §), joka kunnan asukas myös on. Lisäksi on mahdollista tehdä kunnallisvalitus, jos valittaja ei ole tyytyväinen oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen. Kunnanvaltuuston päätöksestä tehdään suoraan kunnallisvalitus. Oikaisuvaatimus on tehtävä ennen kunnallisvalitusta muiden paitsi valtuuston päätöksistä. (KuntaL 135.1 §) Kunnan tuottaessa palveluita itse muutoksenhakukeinot ovat kunnan asukkaana käytettävissä. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus voisivat tulla kyseeseen esimerkiksi lautakunnan tai sen alaisen viranomaisen tekemään päätökseen. Kunnan asukkaalla on näin ollen päätöksen syntymisen jälkeen mahdollisuus pyrkiä vielä vaikuttamaan kunnan hoitaessa tehtävää itse, sillä muutoksenhakua koskevat säännökset koskevat kunnan toimielimiä ja sen viranomaisia.

Kuten edellä jo todettiin, kuntalain muutoksenhakusäännökset soveltuvat myös kunnan yhteistoimintaorganisaatioiden päätöksiin. Yhteisen toimielimen päätökseen saa tehdä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen sopimukseen osallinen kunta sekä kunnan jäsen (KuntaL 137.2 §). Oikaisuvaatimus tehdään yhteiselle toimielimelle, vaikka asia koskisi jonkun muun kunnan kuin toimielimen sijaintikunnan asiaa<sup>296</sup>. Kuntalain 133 §:n mukaan oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä sovelletaan myös kuntayhtymän viranomaisten päätöksiin, ellei lailla toisin säädetä. Kuntayhtymän viranomaisen päätökseen voi tehdä oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen kuntayhtymään kuuluva kunta tai tällaisen kunnan jäsen (KuntaL 137.2 §). Kuntalain 135 §:n mukaan kunnallisvalituksen voi tehdä kuntayhtymän 58.1§:ssä tarkoitetun toimielimen päätökseen. Näitä toimielimiä ovat yhtymävaltuusto, yhtymäkokous tai yhden toimielimen kuntayhtymän toimielin. Kunnan asukkaalla on siis mahdollisuus käyttää kuntalain mukaisia muutoksenhakukeinoja myös silloin, kun toiminta järjestetään yhteistoiminnassa.

---

<sup>296</sup> Kuntaliitto.fi, Yhteinen toimielin.

### 5.1.2 Kunnan asukkaan oikeus tietoon kunnan tuottaessa palvelua

Kunnan asukkaalla on myös oikeus saada tietoa. Tietojen julkisuudella on tärkeä merkitys kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Julkisuusperiaate mahdollistaa tietojen saannin kunnan viranomaisilta. Julkisuuslain 4 §:ssä määritellään viranomaiset, joihin julkisuuslakia sovelletaan. Näihin kuuluvat muun muassa kunnan viranomaiset (JulkisuusL 4.1 §). Julkisuuslain esitöissä kunnallisiksi viranomaisiksi katsottiin kunnan monijäseniset toimielimet kuten valtuusto, hallitus, lautakunnat ja johtokunnat. Kuntayhtymän viranomaiset ja toimielimet katsotaan myös kunnallisiksi viranomaisiksi ja toimielimiksi.<sup>297</sup> Yhteinen toimielin taas on vastuukunnan valtuuston ja hallituksen alaisuudessa oleva kunnan toimielin, joten siihen sovelletaneen julkisuuslakia kuten mihin tahansa kunnan toimielimeen. Julkisuuslain 9.1 §:n mukaan viranomaisen julkisesta asiakirjasta on jokaisella oikeus saada tieto. Näin ollen kunnan asukkaalla on oikeus saada tietoa julkisuuslain nojalla silloin, kun kunta hoitaa toimintaa itse. Kunnan toimielimiltä kuten valtuustolta tai lautakunnilta, sekä muilta kunnan toimielimiltä on mahdollista asiakirjajulkisuuden nojalla pyydettyä saada tietoa viranomaisen asiakirjasta paitsi, jos pyydetty asia on lain perusteella määritelty salassa pidettäväksi. Sama pätee myös yhteistoimintaorganisaatioihin ja niiden toimielimiin, jolloin kunnan asukkaan oikeus saada tietoa toteutuu myös silloin, kun kunta hoitaa toimintaa yhteistoiminnassa yhteistoimintaorganisaatiossa.

Kunnan hoitaessa toimintaa itse, on kunnan asukkaalla myös mahdollisuus saada tietoa muiden säännösten nojalla. Kuntalaissa on säännöksiä, jotka toteuttavat julkisuusperiaatetta kunnan hallinnossa. Valtuuston kokousten julkisuus mahdollistaa kokousten seuraamisen. Vain valtuuston kokoukset ovat lähtökohtaisesti julkisia, eli muiden kunnan toimielimien ei tarvitse kokouksiaan pitää julkisena, elleivät näin päättä. (KuntaL 101 §) Muiden kuin valtuuston kokoukset ovatkin harvoin julkisia<sup>298</sup>. Lisäksi kunnan toimielinten on pidettävä päätöksistään pöytäkirjaa (KuntaL 107 §). Kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien pöytäkirjat on pidettävä tarkastamisen jälkeen nähtävillä yleisessä tietoverkossa (KuntaL 140.1 §). Näin ollen, vaikka kokoukset eivät olisi julkisia, on niissä käsitellyt asiat ja tehdyt päätökset kuitenkin mahdollista selvittää tarkastelemalla pöytäkirjaa. Esimerkiksi lautakunnan päättämistä asioista on mahdollisuus saada tietoa internetissä olevasta pöytäkirjasta. Pöytäkirjoihin on myös liitettävä oikaisuvaatimusohjeet ja valitusoikeudet (KuntaL 140.1 §), joten pöytäkirjoilla on suoraan vaikutusta myös kunnan asukkaan jälkikäteisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen näkökulmasta.

---

<sup>297</sup> HE 30/1998 vp, s. 50.

<sup>298</sup> VNS 3/2002 vp, s. 7.



Yhteisen toimielimen pöytäkirjojen nähtävillä pitoon sovelletaan kuntalain 140 §:n säännöksiä<sup>299</sup>, jolloin sen ollessa esimerkiksi lautakunta, on sen pöytäkirjat pidettävät näkyvillä tietoverkossa oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusoikeuksineen. Kuntalain 59.1 §:n mukaan kuntayhtymän yhtymävaltuustoon sovelletaan, mitä valtuustosta säädetään. Näin ollen voisi katsoa, että sen kokoukset ovat julkisia kuntalain 101.1 §:n nojalla. Yhtymäkokouksien julkisuuteen sovelletaan mitä kokousten julkisuudesta säädetään kuntalain 101 §:ssä (KuntaL 60.4 §). Näin ollen myös niiden kokoukset ovat julkisia. Kuntayhtymän ylimpien toimielimien on myös pidettävä pöytäkirjansa nähtävillä yleisessä tietoverkossa oikaisuvaatimus ohjeineen ja valitusoikeuksineen (KuntaL 140.1 §). Kuntayhtymän muut viranomaiset voivat pitää pöytäkirjat nähtävillä, jos katsovat sen tarpeelliseksi (KuntaL 140.2 §). Näin ollen kunnan asukkaalla on mahdollista saada tietoa pitkälti samalla tavalla yhteistoimintaorganisaatioiden hoitaessa toimintaa kuin silloin, kun toimintaa hoitaa kunta itse.

Viestinnällä on tärkeä merkitys kunnan palvelutoiminnassa. Kunnan on kuntalain 29 §:n mukaisesti tiedotettava toiminnastaan. Riittävät tiedot on annettava esimerkiksi kunnan järjestämistä palveluista (KuntaL 29.1 §), joita kunnan tuottamat palvelut tietenkin ovat. Kunnan on kuntalain 29.1 §:n mukaan annettava riittävästi tietoa kunnassa valmisteilla olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä sekä niiden vaikutuksista. Lisäksi kunnan on tiedotettava, miten päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa (KuntaL 29.1 §). Tarkasteltaessa kunnan palveluiden tuotantoa voisi katsoa, että esimerkiksi lautakunnan valmisteltavana olevista asioista sekä niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä sekä niiden vaikutuksista olisi oltava tarjolla riittävästi tietoa ja lisäksi olisi ilmoitettava, miten sen päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kuntien on myös huolehdittava, että sen toimielimien käsittelyyn tulevista asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeelliset tiedot yleisessä tietoverkossa. (KuntaL 29.2 §) Näin ollen, kunnan hoitaessa tehtävää itse, on kuntalaisella mahdollisuus saada tietoa varsin laajasti.

Todettakoon vielä, että tiedottamisvelvollisuus koskee kunnan toimintaa, jota on esimerkiksi osallistuminen yhteistoimintaan<sup>300</sup>. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa koskevat sopimukset on myös oltava yleisessä tietoverkossa saatavilla (KuntaL 109.1 §). Kuntayhtymiin sovelletaan myös kuntalain 29 §:ää (KuntaL 64 §), joten palveluiden järjestämisvastuun kuuluessa kuntayhtymälle, myös sen on

---

<sup>299</sup> HE 268/2014 vp, s. 181.

<sup>300</sup> HE 268/2014 vp, s. 157.

tiedotettava järjestämistään palveluista ja noudatettava muutenkin kuntalain 29 §:n mukaisia viestintävelvoitteita. Näin ollen kunnan asukkaiden mahdollisuus saada tietoa kuntalain 29 §:n nojalla toteutuu myös silloin, kun tehtävää hoidetaan kuntayhtymän toimesta.

## **5.2 Osallistuminen ja vaikuttaminen kuntayhtiön tuottaessa palvelua**

### **5.2.1 Kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamiskeinot kuntayhtiön tuottaessa palvelua**

Kunnat voivat yhtiöittää toimintaansa, jolloin kunnan puolesta toimintaa hoitaa kunnan omistama osakeyhtiö, eli kuntayhtiö. Kuntayhtiöt kuuluvat kunnan kuntakonserniin ja ne ovat kunnasta erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä. On olennaista ymmärtää, millainen suhde kunnalla omistajana on kuntayhtiöön ennen kuin voidaan tarkastella kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa tilanteissa, joissa kunta on antanut tehtävän kuntayhtiön hoidettavaksi. Tämän vuoksi käsittelen ensin lyhyesti kunnan harjoittamaa omistajaohjausta sekä kunnan ja kuntayhtiön suhdetta.

Kunnanvaltuusto vastaa kunnan hallinnosta ja toiminnasta riippumatta siitä, miten se on organisoitu<sup>301</sup>. Näin ollen valtuustolla on myös rooli kuntayhtiöiden toiminnan ohjaajana. Ensinkin kunnanvaltuuston on laadittava kuntastrategia, jossa sen tulee määritellä esimerkiksi omistajapolitiikan pitkän aikavälin tavoitteet (KuntaL 37.1 §). Lisäksi kuntalain 14.2 §:n mukaan kunnanvaltuusto päättää muun muassa omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Omistajaohjauksen periaatteet ovat pysyviä toimintaperiaatteita. Ne määrittelevät miten kunnan omistamia yhtiöitä johdetaan, ohjataan ja valvotaan. Omistajaohjauksen käytännön toteuttaminen ja päätöksenteko kuuluvat kunnan konsernijohtolalle.<sup>302</sup> Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari. Lisäksi valtuusto voi määrätä hallintosäännössä muut viranomiaset, jotka kuuluvat myös konsernijohtoon. (KuntaL 48.1 §) Hallintosäännössä voidaan konsernijohtoon kuuluvaksi määrätä esimerkiksi kunnanhallituksen konsernijaosto. Kuntayhtiön toimiessa lautakunnan tehtäväalueella, voidaan kyseinen lautakunta ja sen viranhaltijajohto määrätä kuuluvaksi konsernijohtoon.<sup>303</sup>

Konserniohjeessa määritellään menettelytapoja. Nämä menettelytavat tukevat kuntakonsernin talouden suunnittelua ja seurantaa, riskienhallintaa, tiedottamista, sitoutunutta hallitustyöskentelyä sekä hyvää johtamista ja hallintoa. Konserniohjeen tavoitteena on kunnan menettelytapojen

---

<sup>301</sup> HE 268/2014, s. 144.

<sup>302</sup> Asikainen – Huikko – Krakau – Korento – Lebedef – Mononen 2017, s. 8.

<sup>303</sup> Myllymäki 2016, s. 28.

yhdenmukaistaminen.<sup>304</sup> Konserniohjeen tarkemmasta sisällöstä säädetään kuntalain 47 §:ssä. Konserniohjeella ohjataan kuntayhtiöitä, mutta myös sen omia toimielimiä ja viranhaltijoita. Kunnan sisäiset toimivaltasäännökset annetaan kuitenkin hallintosäännössä.<sup>305</sup>

Kuntayhtiön hallituksen valinta on yhtiön omistajan, eli kunnan kannalta merkittävin yksittäinen toimenpide. Yhtiön hallitus toteuttaa kunnan omistajana asettamia tavoitteita ja yhtiön tarkoitusta. Kunnan hallintosäännössä määritellään konserniyhteisöjen jäsenten nimityskäytännöistä vastaavalle kunnanhallitukselle tai vaihtoehtoisesti konsernijaostolle kuuluvat vastuut ja tehtävät.<sup>306</sup> Konserniohjeessa määritellään nimittämiskäytäntöjen lisäksi menettelytavat, joilla konsernijohto nimeää hallituksen jäsenehdokkaat.<sup>307</sup> Pirkkalan kunnassa esimerkiksi konserniohjeen mukaan kunnanhallitus päättää hallitusjäsenehdokkaiden nimittämisestä tytäryhteisön hallitukseen<sup>308</sup>. Helsingin kaupungin konserniohjeen mukaan kaupunginhallituksen konsernijaosto päättää kaupungin edustajien nimittämisestä tytäryhteisön hallitukseen. Tämän lisäksi määritellään tarkemmin osaamisvaatimuksia sekä määritellään sitä, miten menetellään esimerkiksi strategisesti merkittävien tai markkinaehtoisten yhtiöiden hallitusten jäsenten nimeämisen kohdalla.<sup>309</sup> Jos kunta omistaa yhtiön kokonaan, voidaan konserniohjeessa antaa määräykset hallituksen kokoonpanosta sekä puheenjohtajan ja hallituksen nimeämiskäytännöistä<sup>310</sup>.

Osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:n mukaan osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Yhtiökokous on osakeyhtiön ylin toimielin, joka tarjoaa osakkeenomistajalle ainoan osakkeenomistuksesta johtuvan mahdollisuuden vaikuttaa omistajana yhtiön asioihin<sup>311</sup>. Yhtiökokous voi päättää lähtökohtaisesti vain osakeyhtiölain mukaan sille kuuluvista asioista. Yleinen toimivalta päätöksenteossa kuuluu osakeyhtiön hallitukselle.<sup>312</sup> Kunnan johdon ja yhtiön johdon välille ei saisi kuitenkaan syntyä erimielisyyksiä. Jos tällaisia merkittäviä linjaeroja syntyy, kunta on omistajana vahvempi, koska yhtiö on kuitenkin olemassa sen omistajia varten. Kunta voi myös omistajana vaihtaa yhtiön hallitusta milloin tahansa.<sup>313</sup> Osakeyhtiön hallituksen valitsee osakeyhtiölain 6 luvun 9 §:n mukaan yhtiökokous. Hallituksen jäsenten valinta tapahtuu Tampereen

---

<sup>304</sup> Asikainen ym. 2017, s. 8 ja 12.

<sup>305</sup> Asikainen ym. 2017, s. 15.

<sup>306</sup> Helsingin kaupunki. Hallintosääntö s. 23.

<sup>307</sup> Asikainen ym. 2017, s. 29.

<sup>308</sup> Pirkkalan kunta, Pirkkalan kunnan konserniohje 2018, s. 7.

<sup>309</sup> Helsingin kaupunki, Helsingin kaupungin konserniohje 2017, s. 18.

<sup>310</sup> Asikainen ym. 2017, s. 29.

<sup>311</sup> Ruohonen ym 2017, s. 46.

<sup>312</sup> HE 109/2005 vp, s. 65.

<sup>313</sup> Niskakangas – Pönkä – Oksanen 2007, s. 16.

kaupungilla esimerkiksi siten, että kaupungin hallituksen konsernijaosto nimeää ehdokkaat hallituksen jäseniksi ja antaa yhtiökokousedustajalle kuntalain mukaiset ohjeet. Yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet.<sup>314</sup> Yhtiökokousedustajat ovat tavallisesti luottamushenkilöitä, jotka kunnanhallitus on tehtävään valtuuttanut. He toimivat kunnalta saatujen ohjeiden mukaisesti.<sup>315</sup> Kuntaliiton suosituksen mukaan yhtiökokouksessa kuntaa edustaa esimerkiksi kunnanhallituksen määräämä edustaja<sup>316</sup>, eli yhtiökokousedustaja.

Seuraavaksi voidaankin tarkastella kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia silloin, kun kunta on päättänyt tuottaa palvelun yhtiöittämällä toiminnan. Voisi katsoa, että kunnan asukkaiden äänestäessä valtuuston jäseniä, he myös vaikuttavat kuntayhtiöiden toimintaan, sillä valtuusto vastaa omistajapolitiikan tavoitteiden asettamisesta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Valtuustolla on näin ollen myös tärkeä rooli kuntayhtiöiden toimintaa tarkasteltaessa, vaikka konsernijohtosta vastaakin kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Kunnanhallitus on myös valtuuston nimittämä toimielin, jonka jäsenet kunnanvaltuusto myös valitsee (KuntaL 14.2 §), ja muut mahdolliset konsernijohtoon kuuluvat toimielimet valtuusto voi määrätä hallintosäännössä. Äänestäessään kunnanvaltuustoa kunnan asukkaat osallistuvat valtuuston välityksellä myös kuntayhtiön toimintaan.

Hallituksen valinta on kunnan omistajana tekemä tärkein päätös. Kunnan hallinnon perustuessa asukkaiden itsehallintoon voidaankin vielä tarkastella, millainen mahdollisuus kuntalaisella on osallistua ja vaikuttaa äänestämällä kuntayhtiön hallituksen valintaan. Osakeyhtiölain 6 luvun 3 §:n mukaan hallituksen jäsenet valitaan lähtökohtaisesti yhtiökokouksessa. Kuntaa edustaa yhtiökokouksessa yhtiökokousedustaja, joka on esimerkiksi kunnanhallituksen nimeämä henkilö. Toimivaltaisen toimielimen, kuten kunnanhallituksen tai konsernijaoston tekemät kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten nimityspäätökset perustuvat kunnanvaltuuston antamiin konserniohjeisiin<sup>317</sup>. Voisikin katsoa, että ainakin kunnan kokonaan omistamissa yhtiöissä kunnan asukkaat osallistuvat välillisesti myös kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten valintaan, sillä nimittämispäätöksistä sekä yhtiökokousedustajan valinnasta vastaa valtuuston valitsevat tahot. Nimityspäätökset perustuvat myös kunnanvaltuuston antamiin konserniohjeisiin. Lisäksi kuntalain 47.2 §:ssä säädetään, että kuntayhtiön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon se, että henkilöillä on yhtiöin toimialan

---

<sup>314</sup> Tampereen kaupunki. Hyvä hallinto- ja johtamistapaa kaupunkikonsernissa.

<sup>315</sup> Penttilä ym. 2015, s. 59.

<sup>316</sup> Kuntaliitto.fi, Hyvää hallintoa- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa 2009, s. 52.

<sup>317</sup> HE 268/2014 vp, s. 175.

edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Tämän voi katsoa myös velvoittavan siihen, että jäsenten nimittämisessä on otettava huomioon henkilöiden osaaminen, jolloin myös valituksi tulisi todellisuudessa parhaat mahdolliset henkilöt.

Kuntalaisilla on kuitenkin käytössään muitakin osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Aloitteen voi kuntalain 23.1 §:n mukaan tehdä kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen on voinut tehdä jo 1995 kuntalain mukaan riippumatta siitä, miten kunta on organisoinut tehtävien hoidon, joten aloitteen voi tehdä, vaikka kunta olisi antanut tehtävän osakeyhtiön hoidettavaksi<sup>318</sup>. Aloitteen käsittelee kunnassa toimivaltainen viranomainen<sup>319</sup>. Esimerkkinä osakeyhtiömuodossa hoidettuun toimintaan liittyvästä aloitteesta voisi mainita 2015 Tampereen kaupungille toimitetun aloitteen, joka koski Särkänniemi Oy:n delfinaarion tulevaisuutta. Aloitteessa pyydetään Tampereen kaupunkia selvittämään, kuinka Särkänniemi Oy on varautunut delfinaarion toiminnan jatkamiseen ja sen haasteisiin. Aloitteen allekirjoitti yli 4000 ihmistä.<sup>320</sup>

Yksi kuntalaisten suoran osallistumisen keino on kunnallisen kansanäänestysaloitteen teko. Kunnallinen kansanäänestys voidaan toimittaa kunnalle kuuluvasta asiasta (KuntaL 24.1 §), jolloin voisi myös katsoa, että kansanäänestysaloitteen pitäisi koskea kunnalle kuuluvaa asiaa. Pohdittavaksi tässä tuleekin, voiko kansanäänestysaloite koskea toimintaa, jota hoidetaan osakeyhtiömuodossa eli onko tällainen toiminta kunnalle kuuluva asia? Kunnan tehtävät muodostuvat sen yleisen toimialaan ja erityisen toimialaan kuuluvista asioista (KuntaL 7.1 §). Yhtiöittämisvelvollisuus koskee kuntalain 7 §:n mukaisia tehtäviä silloin, kun niitä hoidetaan kilpailutilanteessa markkinoilla (KuntaL 126.1 §), jolloin voisi katsoa, että kunta voi yhtiöittää toiminnan joka kuuluu sen toimialaan. Kuten luvussa 5.1.1 esille tuli, on aiemmin kansanäänestys voitu toimittaa kunnan toimialaan kuuluvista asioista. Nykyisen kuntalain 24.1 §:n sanamuodon mukaisesti, kansanäänestys voidaan toimittaa kunnalle kuuluvasta asiasta, jonka tarkoitus tuskin on ainakaan olla suppeampi kuin kunnan toimialaan kuuluva asia. Voisikin katsoa, että kunnan yhtiöittäminen toiminta on kunnan toimialaan kuuluvaa, jolloin se on myös kunnalle kuuluva asia. Tällöin myös kansanäänestysaloitteen voisi tehdä silloin, kun tehtävää hoitaa kunnan sijasta kuntayhtiö. Kansanäänestysaloitteen käsittelee joka tapauksessa aina kunnanvaltuusto (KuntaL 25 §).

---

<sup>318</sup> HE 192/1994 vp, s. 89.

<sup>319</sup> HE 268/2014 vp, s. 152.

<sup>320</sup> Kuntalaisaloite.fi, Ajoiko aika delfinaarion ohi? – Selvitys Särkänniemen delfinaarion tulevaisuudesta.

Vaikuttamistoimielimet tuovat edustamansa ryhmän ääneen kuuluviin kunnallisessa päätöksenteossa. Vammaisneuvostoa ja vanhusneuvostoa koskevissa pykälissä säädetään, että kyseisille neuvostoille on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan sellaisissa asioissa joilla on merkitystä kyseisen ryhmän jäsenten hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen, päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemien palvelujen kannalta. (KuntaL 27.2 § ja 28.2 §) Kuntalain esitöissä katsottiin, että neuvostojen tehtäväkenttä ulottuu kaikkiin niihin toimintoihin, joilla on merkitystä neuvoston edustaman ihmisryhmän elinolosuhteille ja heidän tarvitsemien palveluiden kannalta<sup>321</sup>. Kuten edellä luvussa 5.1.1 tuli jo ilmi, myös nuorisovaltuuston mahdollisuus vaikuttaa ulottuu kaikille kunnan toimialoille. Vaikuttamistoimielimien oma-aloitteinen rooli on myös tärkeää<sup>322</sup>. Vaikuttamistoimielimien vaikuttamista voitiin mahdollistaa esimerkiksi antamalla tiedot ajankohtaisista hankkeista<sup>323</sup>. Tampereen kaupunki on myös vanhusneuvoston asettamispäätöksessä todennut, että kaupungin esittelevien virkamiesten ja asioiden valmistelijoiden on tuotava vanhusneuvoston tietoon ikäihmisille merkittävät asiat sellaisessa vaiheessa jossa niihin voi realistisesti vaikuttaa. Lisäksi kaupungin valtuustolla, hallituksella sekä lauta- ja johtokunnilla on oltava mahdollisuus tietää vanhusneuvoston kanta, ennen kuin he tekevät ikääntynyttä väestöä koskevia merkittäviä päätöksiä.<sup>324</sup>

Kuten edellä on tullut esille, vaikuttamisneuvostoja kuvattiin yhteistyöforumeiksi edustamalleen ihmisryhmälle, kunnan viranomaisille, järjestöille sekä muille näiden henkilöiden parissa toimiville tai heidän omaisilleen<sup>325</sup>. Voisikin katsoa niin lainsäädännön, lain esitöiden kuin Tampereen vanhusneuvoston asettamispäätöksen perustella, että ”velvoite” antaa vaikuttamistoimielimille mahdollisuus vaikuttaa koskee kunnan eri toimialojen toimijoita, kuten kunnan virkamiehiä ja toimielimiä. Esimerkiksi Tampereen vanhusneuvoston asettamispäätöksessä viitataan vain kunnan toimielimiin ja viranomaisiin, joiden on saatava tietää vanhusneuvoston kanta ennen päätöksentekoa. Tällöin kuntayhtiöltä ei voitaisi käsitykseni mukaan vaatia tällaista vuorovaikutusta, vaikka se hoitaisikin tehtävää, jolla on merkitystä neuvostojen edustamalle ihmisryhmälle. Voisi myös katsoa, että esimerkiksi lain esitöissä mainittu vaikuttamisen mahdollistaminen antamalla tietoa ajankohtaisista hankkeista koskee nimenomaan kunnan toimialojen toimielimiä ja viranomaisia.

---

<sup>321</sup> HE 268/2014, s. 156–157.

<sup>322</sup> HE 268/2014 vp, s. 155–157.

<sup>323</sup> HE 268/2014 vp, s. 155–157.

<sup>324</sup> Tampereen kaupunki. Vanhusneuvoston asettaminen.

<sup>325</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 20–21.

Esimerkiksi neuvostojen tehtäväkenttää määriteltiin kuitenkin laajaksi ja vaikuttamistoimielimien oma-aloitteista roolia korostettiin lain esitöissä. Tästä johtuen, voisikin katsoa, että vaikuttamistoimielimet voivat tehdä esimerkiksi esityksiä ja kannanottoja, vaikka tehtävää hoitaa joku muu taho kunnan puolesta, jos tällä palvelululla tai toiminnalla on merkitystä vaikuttamistoimielimen edustamalle ihmisryhmälle. Esimerkiksi Oulun kaupungin vanhusneuvosto on tehnyt 2014 esityksen Oulun kaupunginteatterille liittyen kaupunginteatterin kuuloesteettömyyteen. Esitys on toimitettu kaupunginteatterin toimitusjohtajalle.<sup>326</sup> Oulun kaupunginteatterihan on Oulun kaupungin omistama yhtiö<sup>327</sup>. Näin ollen toiminnan hoitaminen kuntayhtiön toimesta ei ole este sille, että vaikuttamistoimielimet voivat osallistua ja vaikuttaa heitä koskeviin asioihin.

Muutoksenhakukeinot ovat päätöksen syntymisen jälkeen käytettäviä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Kuntayhtiön tuottaessa palvelua kuntalaisten mahdollisuus käyttää kuntalain mukaisia muutoksenhakukeinoja muuttuu. Kuntayhtiön tekemiin päätöksiin ei ole mahdollisuutta hakea muutosta kuntalain mukaisin muutoksenhakukeinoin<sup>328</sup>, eli oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen keinoin. Muutoksenhakuoikeus muuttuu kanteennosto-oikeudeksi. Kanteen voi kuitenkin tehdä vain osakkeenomistaja eli kunta, hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja. Kannetta ei siis voi nostaa kunnan asukas.<sup>329</sup> Hallituksen esityksessä laiksi kuntalain muuttamiseksi (32/2013) ei vielä vuonna 2013 nähty tarvetta erityissäännöksille liittyen kuntalaisten muutoksenhakukeinojen käyttämisen mahdollistamiseksi<sup>330</sup>. Nykyisen kuntalain oikaisuvaatimusta koskevassa 134 §:ssä ja kunnallisvalitusta koskevassa 135 §:ssä sanamuodollisestikin puhutaan vain kunnan toimielimistä, joiden päätöksiin voidaan oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus tehdä. Kuntayhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, jonka hallitus ei ole kunnan toimielin, joten näin ollen on luontevaa, ettei muutoksenhakua koskevat pykälät sovellu osakeyhtiömuodossa hoidettavaan toimintaan. Tämä on myös merkittävä ero verrattuna kunnan itsensä tuottamiin palveluihin tai yleisesti sen omien toimielimien harjoittamaan toimintaan. Kunnan asukkaat eivät voi näin ollen voi käyttää kuntalain mukaisia muutoksenhakukeinoja silloin, kun tehtävä on annettu kuntayhtiön hoidettavaksi.

---

<sup>326</sup> Oulun kaupunki. Esitykset ja kannanotot.

<sup>327</sup> Oulun kaupunki. Oulu-konserni.

<sup>328</sup> HE 32/2013 vp, s. 28.

<sup>329</sup> Rasinmäki 1997, s. 337.

<sup>330</sup> HE 32/2013 vp, s. 28.

### 5.2.2 Kunnan asukkaan oikeus tietoon kuntayhtiön tuottaessa palvelua

Kuntayhtiön hallinnon yksi suurimpia ongelmia on kysymys asiakirjojen ja tietojen julkisuudesta. Esimerkiksi kuntayhtiön hallituksella ja toimitusjohtajalla on velvollisuus olla julkaisematta tietoja, jotka voivat olla haitallisia yhtiölle. Julkisuuslain 20 § :n mukaan kuntien on muun muassa edistettävä avoimuutta ja tiedotettava toiminnastaan ja palveluista. Tämä ei suoraan sovellu kuntayhtiöihin, mutta kuntien olisi edistettävä avoimempaa toimintakulttuuria myös kuntayhtiöiden osalta.<sup>331</sup> On hyvä todeta tässä, että kunnalla omistajana on oikeus saada joitain tietoja osakeyhtiölain perusteella. Lisäksi kuntalaissa säädetään kunnan luottamushenkilön ja tarkastuslautakunnan oikeudesta saada tietoja.<sup>332</sup> Tarkastelenkin ensin lyhyesti kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta, sillä tällä voisi katsoa olevan merkitystä myös kunnan asukkaan tiedonsaannin kannalta.

Kunnan luottamushenkilöillä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimiessaan pitää tarpeellisenä ja jotka julkisuuslain 6 ja 7 § :n mukaan eivät ole vielä julkisia, ellei salassapito säännöksistä muuta johdu (KuntaL 83.1 §). Säännös koskee salassa pidettäviä tietoja myös silloin, kun luottamushenkilö tekee päätöstä, johon salassa pidettävät kuntayhtiön tiedot voivat vaikuttaa<sup>333</sup>. Kunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jos tiedot eivät ole lain mukaan salassa pidettäviä. (KuntaL 83.2 §) Kunnan luottamushenkilöllä ei siis kuitenkaan ole yleistä suoraa oikeutta saada konsernijohtolta kuntayhtiötä koskevaa salassa pidettävää tietoa, vaikka se voi niitä eräissä tapauksissa saadakin. Salassa pidettävien tietojen on liityttävä kiinteästi luottamushenkilön päätöksentekoon.<sup>334</sup> Kuntalain 83 § tarkoittaa vain sellaisia tietoja jotka ovat kunnan viranomaisen hallussa, jolloin siis kunnan luottamushenkilöt eivät voi suoraan pyydettäessä saada tietoja kuntayhtiöltä<sup>335</sup>.

Kuntalain 47 §:n mukaan kunnan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa tiedottamisesta sekä kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta. Hallintovaliokunta katsoi, että konserniohjeessa voitaisiin määritellä kunnan tytäryhteisöille velvoitteita, joilla voidaan turvata luottamushenkilöiden tiedonsaantia kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta. Hallintovaliokunta myös katsoi, että konserniohjeessa tulisi varmistaa mahdollisimman

---

<sup>331</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 237–238.

<sup>332</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 241.

<sup>333</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 249.

<sup>334</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 250.

<sup>335</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 540.



laaja luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus ottaen kuitenkin huomioon yhtiön toiminnan luonne.<sup>336</sup> Konserniohjeessa on siis pyrittävä huolehtimaan tiedottamisesta sekä siitä, että kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaanti toteutuu riittävässä laajuudessa<sup>337</sup>.

Julkisuuslakia sovelletaan kunnan viranomaisiin (JulkisuusL 4.1 §). Kuntayhtiö on itsenäinen oikeushenkilö ja julkisuuslain esitöissä katsottiin, että julkisuuslakia ei sovelleta kunnan osakeyhtiöihin. Poikkeuksena tästä kuitenkin on tilanne, jossa osakeyhtiö lain nojalla julkista tehtävää hoitaessaan käyttää julkista valtaa<sup>338</sup>, tällöin julkisuuslakia sovelletaan myös sen toimintaan. Muutettaessa kuntalakia yhtiöittämisvelvoitteen myötä lain esitöissä katsottiin edelleen, että kunnan yhtiöittäessä toimintansa, ei julkisuuslaki tule sovellettavaksi. Näin ollen julkisuusperiaatetta ei sovelleta kuntayhtiöiden toimintaan, eli esimerkiksi kuntayhtiön asiakirjat eivät ole lähtökohtaisesti julkisia.<sup>339</sup>

Kuntayhtiön toimittaessa asiakirjoja kunnan konsernijohtolle ne tulevat kuitenkin julkisuuslain soveltamisen piiriin. Tällöin on kuitenkin hyvä menetellä siten, että kuntayhtiö itse määrittelee asiakirjojen sisällön perusteella kuuluvatko ne julkisuuslain mukaisesti salassa pidettäväksi. Tämä helpottaa tietojen käsittelemistä konsernijohtossa sekä asiakirjojen antamista ulkopuoliselle tietopyynnön perusteella.<sup>340</sup> Kunnan asukkaalla ei ole mahdollista saada tietoja suoraan kuntayhtiöltä julkisuuslain nojalla. Onkin hyvä huomata, että vaikka kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaannista säädetään kuntalaissa, ei heilläkään ole lain perusteella oikeutta saada tietoa suoraan kuntayhtiöltä, vaan tietoja on mahdollista saada kunnan konsernijohtolta. Voisi kuitenkin katsoa, että luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus lisää myös kunnan asukkaiden tiedonsaantimahdollisuuksia, sillä kunnan asukas voi kohdistaa tietopyynnön kunnan luottamushenkilölle. Huomioitavaa tietenkin on, että vaikka luottamushenkilö olisi saanut jollain perusteella kuntayhtiön salassa pidettäväksi määritellyjä tietoja, ei hän näitä tietoja kuitenkaan voi luovuttaa eteenpäin.

Julkisuuslain soveltumattomuudesta kuntayhtiöiden toimintaan on esitetty myös eriäviä mielipiteitä. Mäenpää katsoo, että kuntakonserniin kuuluvat myös kunnan tytäryhteisöt, eli esimerkiksi kunnan osakeyhtiöt. Koska tytäryhteisöt kuuluvat kunnan kuntakonserniin, on niiden toiminta myös

---

<sup>336</sup> HaVM 55/2014 vp, s. 10.

<sup>337</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 240.

<sup>338</sup> HE 30/1998 vp, s. 51–51.

<sup>339</sup> HE 32/2013 vp, s. 28.

<sup>340</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 242.

kuntalain mukaista kunnan toimintaan. Tästä johtuen Mäenpää katsoo, että olisi perusteltua pitää julkisuuslain soveltamista lähtökohtana myös kunnan osakeyhtiön toiminnassa. Julkisuusperusoikeuteen sovelletaan laajaa viranomaisen määritelmää, joten tästä johtuen kunnan osakeyhtiöt eivät jäisi julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle. Voitaisiin katsoa, että pelkästään esimerkiksi osakeyhtiölain, yhdistyslain ja säätiölain soveltaminen eivät suoraan rajoittaisi julkisuuslain soveltamista kunnan osakeyhtiöön, vaikka osakeyhtiöt ovatkin kunnasta erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä. Mäenpää kuitenkin katsoo, että julkisuuslain soveltamisesta olisi aiheellista säätää erikseen kunnan osakeyhtiöiden ja tytäryhteisöjen osalta. Tämä selkeyttäisi tilannetta ja lisäisi ennakoitavuutta.<sup>341</sup> Tällaista sääntelyä ei kuitenkaan vielä ole lakeihin lisätty, joten onkin katsottava, että ainakin tällä hetkellä kuntayhtiöt eivät ole lain mukaan kunnan viranomaisia eikä julkisuuslakia sovelleta niihin.

Muutettaessa kuntalakia yhtiöittämisvelvoitteen myötä lain esitöissä katsottiin, että toiminnan yhtiöittämisestä seuraa toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla, jolloin toiminnan ei tulisi olla kaikilta osin julkista. Tuolloin katsottiin, että kuntayhtiöiden toiminnalle tulee taata samanlaiset edellytykset kuin yksityisille toimijoille. Tämän vuoksi erityissäännöksille liittyen kuntayhtiöiden toimintaan ei ole nähty tarvetta.<sup>342</sup> Vuoden 2015 kuntalakia säädettäessä hallintovaliokunta katsoi, että avoimuusvaatimukset ovat kasvaneet myös kunnan tytäryhteisöjen osalta, kun kunnan toimintojen yhtiöittäminen on laajentunut monenlaisille toimialoille. Julkisuusperiaate ei kuitenkaan ole helposti sovitettavissa kilpailuilla markkinoilla toimivan kuntayhtiön toimintaan.<sup>343</sup> Penttilä ja kumppanit katsovatkin, että osaavalla omistajaohjauksella voidaan parantaa kuntayhtiöiden toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä<sup>344</sup>.

Julkisuuslakia, eikä tällöin julkisuusperiaatettakaan sovelleta kuntayhtiöihin. Näin ollen kunnan asukkaan mahdollisuus saada tietoa kuntayhtiön hoitaessa toimintaa, on rajallisempaa kuin silloin, kun kunta hoitaa toimintaa itse. Tiedonsaanti kuntayhtiön asiakirjoista rajoittuu konsernijohtoon hallussa oleviin asiakirjoihin. Kuntalaissa on kuitenkin huomioitu se, että kunnat voivat hoitaa toimintaansa usealla tavalla, jolloin myös kunnan asukkaan olisi saatava tietoa. Kunnan viestintävelvollisuudesta säädetään kuntalain 29 §:ssä.

---

<sup>341</sup> Mäenpää 2016, s. 116–117.

<sup>342</sup> HE 32/2013 vp, s. 28.

<sup>343</sup> HaVM 55/2014 vp, s. 16.

<sup>344</sup> Penttilä ym. 2015, s. 20.

Kunnan asukkaan on mahdollista saada tietoa myös kuntayhtiön toiminnasta kuntalain 29 §:n perusteella, sillä kunnan on tiedotettava sen toiminnasta kunnan asukkaille. (KuntaL 29.1 §) Kunnan toiminnan käsite kattaa myös kunnan osakeyhtiömuodossa harjoitettavan toiminnan, joten kunnan on tiedotettava myös kunnan tehtäviä hoitavan yhtiön toiminnasta<sup>345</sup>. Kunnan asukkaan on näin ollen mahdollista saada tietoa myös kuntayhtiön toiminnasta kunnalle kuuluvan viestintävelvoitteen vuoksi. Tämä ei kuitenkaan riitä, sillä myös kuntayhtiöiden on viestittävä toiminnastaan aktiivisesti ja tehokkaasti. Kunnanvaltuuston on konserniohjeessa annettava tarpeelliset määräyksen tiedottamisesta (KuntaL 47.4 §). Kunnanvaltuusto voikin ottaa konserniohjeeseen kuntayhtiötä koskevia velvoitteita, joilla turvataan kunnan asukkaiden mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus kuntayhtiön toiminnasta.<sup>346</sup> Hallintovaliokunta oikeastaan katsoi, että yhtiöitä on ohjattava konserniohjeessa niin, että viestintää koskevat velvollisuudet toteutuvat myös tytäryhteisöjen osalta mahdollisimman hyvin<sup>347</sup>. Kunnanvaltuusto voi siis konserniohjeella pyrkiä avoimempaan toimintaan kuntayhtiöiden osalta, joka myös antaa kunnan asukkaille mahdollisuuden saada tietoa ja näin luo edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa myös silloin, kun toimintaa hoidetaan kuntayhtiön toimesta. Monikanavaisella, riittävällä, ymmärrettävällä, oikea-aikaisella ja aktiivisella viestinnällä luodaan kunnan asukkaalle edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa<sup>348</sup>, jolloin voisikin katsoa, että myös kuntayhtiön hoitaessa toimintaa, olisi hyvä, että kunnan asukkaat saisivat tietoa mahdollisimman laajasti ja kattavasti.

## **5.3 Osallistuminen ja vaikuttaminen kunnan ulkoistamaan palveluun**

### **5.3.1 Kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamiskeinot kunnan palvelun ollessa ulkoistettu**

Kunnat hankkivat palveluita myös kunnan ulkopuolelta, jolloin palvelun kunnan puolesta tuottaa sopimukseen perustuen joku muu taho. Ulkoistettaessa palvelu kunnan mahdollisuus ohjata toimintaa perustuu kyseisen palvelun hankkimisesta vastaavan kunnan toimielimen ohjaamiseen. Tämä siis tarkoittaa sitä, että kyseisen toimielimen on huolehdittava siitä, että kunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa.<sup>349</sup> Tarkastelussa on tässä erityisesti osallistuminen ja vaikuttaminen ulkoistettuun palveluun, mutta tarkastelen myös hieman, miten palvelun hankintaan voidaan vaikuttaa. Se on

---

<sup>345</sup> HE 32/2013 vp, s. 28.

<sup>346</sup> Asikainen ym. 2017, s. 32.

<sup>347</sup> HaVM 55/2014 vp, s. 16.

<sup>348</sup> HE 268/2014 vp, s. 158.

<sup>349</sup> HE 268/2014 vp, s. 137-138.

olennainen osa ostettaessa palvelua kunnan ulkopuolelta, joten sen tarkastelu on mielestäni tarpeellista.

Kunnat voivat järjestää melko vapaasti hankintojensa hoitamisen. Esimerkiksi Oulun kaupungilla lautakunnat vastaavat oman toimialansa sopimuksista ja tekevät niihin liittyvät sopimukset hankintalinjausten ja -määräysten mukaisesti, ellei hankinnat kohdetta ole päätetty yhteishankittavaksi<sup>350</sup>. Helsingin kaupungilla yhteishankintojen ja keskushallinnon erillishankintojen valmistelusta ja kilpailutuksesta vastaa hankinnat ja kilpailuttaminen –yksikkö<sup>351</sup>. Lisäksi lautakunnat vastaavat ainakin joistain toimialansa piiriin kuuluvista hankinnoista. Esimerkiksi Helsingin sosiaali- ja terveystalokunta on käsitellyt alkuvuodesta 2018 kehitysvammaisten ja autismikirjon asumispalveluiden hankintaa.<sup>352</sup> Toisaalta taas esimerkiksi Tampereen kehyskunnat ovat järjestäneet osan hankinnoistaan siten, että niitä hoitaa kuntien omistama osakeyhtiö Kuntien hankintapalvelut KuHa Oy. Lisäksi esimerkiksi Pirkkalan hallintokunnat kilpailuttavat omia hankintojaan.<sup>353</sup>

Tarkasteltaessa kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan ulkoistettuun palveluun, on luontevaa aloittaa jälleen äänioikeudesta ja sen merkityksestä. Voisikin katsoa, että äänioikeuden käytöllä voidaan nähdä yhteys palvelun hankintaan. Kuten on aiemmin esiin tullut äänestämällä kunnan asukkaat valitsevat edustajansa kunnan ylintä päätöksentekovaltaa käyttävään elimeen, eli kunnanvaltuustoon. Kunnan valtuuston on päätettävä kuntastrategiassa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa on otettava huomioon esimerkiksi palveluiden järjestäminen ja tuottaminen pitkän aikavälin tavoitteet. (KuntaL 37.1 §) Kuntastrategia onkin merkittävin valtuuston ohjausväline kunnan johtamisessa<sup>354</sup>.

Tämän lisäksi valtuusto voi määritellä hallintosäännössä kunnan toimielimien ja muiden tahojen vastuita ja velvoitteita liittyen esimerkiksi hankintoihin ja niiden toteuttamiseen. Esimerkiksi Oulun hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus päättää kaupunkistrategiaan perustuvista hankintalinjauksista ja hyväksyy hankintamääräykset ja lautakunnat tekevät toimialansa hankinnat näiden hankintalinjausten ja -määräysten mukaisesti.<sup>355</sup> Kunnanvaltuusto myös valitsee kunnan

---

<sup>350</sup> Oulun kaupunki, Oulun kaupungin hallintosääntö, s. 14.

<sup>351</sup> Helsingin kaupunki, Hankinnat ja kilpailuttaminen.

<sup>352</sup> Helsingin kaupunki, Lautakunnan päätösasiakirjat.

<sup>353</sup> Pirkkalan kunta. Julkiset hankinnat.

<sup>354</sup> HE 268/2014 vp, s. 164.

<sup>355</sup> Oulun kaupunki. Oulun kaupungin hallintosääntö s. 10 ja 14.

toimielimien jäsenet ja tähän valintaan kuntalainen osallistuu välillisesti valtuuston välityksellä. Kunnissa hankintayksiköitä ovat kunnan viranomaiset (HankintaL 5 §), joita ovat esimerkiksi kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat<sup>356</sup>. Nämä ovat valtuustoa lukuun ottamatta valtuuston asettamia toimielimiä. Voisikin katsoa, että kunnan asukkaat osallistuvat äänestämällä kunnan toimintaan yleisesti valtuuston välityksellä ja sen tekemien linjausten mukaisesti, kuten voitiin katsoa myös kunnan oman palvelutoiminnan ja kuntayhtiöiden osalta. Lisäksi kunnan toimielimien tekemiin hankintoihin kunnan asukkaiden voisi nähdä osallistuvan valtuuston välityksellä henkilöstövalintojen kautta. Kuten totesin, hankintoja voidaan toteuttaa myös usealla tavalla usean tahon toimesta, mutta ainakin silloin, kun hankinnan toteuttaa kunnan toimielin, voidaan yhteys myös äänioikeuden käyttöön nähdä.

Aloitteen voi tehdä kunnan toimintaan kuuluvasta asiasta (KuntaL 23.1 §) ja kuntalain esitöissä katsottiin, että aloitteen voi tehdä kunnan järjestämisvastuulla olevista palveluista, riippumatta siitä mikä taho palvelun tuottaa<sup>357</sup>. Näin ollen kuntalainen voi tehdä aloitteen, vaikka kunta on ulkoistanut palvelun. Lisäksi kunnan asukas voi tehdä myös kansanäänestysaloitteen. Kunnallinen kansanäänestys voidaan järjestää kunnalle kuuluvasta asiasta (KuntaL 24.1 §) ja kuten edellä on jo todettu tällöin voisi katsoa, että myös kansanäänestysaloitteen on koskettava kunnalle kuuluvaa asiaa. Kuntalain 7.1 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla ottamat tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kunta voi tuottaa sen järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen joltain toiselta palveluntuottajalta (KuntaL 9.1 §). Kunta voi näin ollen ulkoistaa palvelun, jolloin sitä tuottaa kunnan ulkopuolinen yksityinen palveluntarjoaja. Kunnan ulkoistamat palvelut kuuluvat siis kunnan toimialaan. Kuten edellä on jo useamman kerran todettu, aiemmin kansanäänestys on voitu järjestää kunnan toimialaan kuuluvissa asioissa ja voisikin katsoa, että kunnalle kuuluva asia ei ainakaan ole kunnan toimialaa suppeammin ymmärrettävä. Näin ollen se, että palvelu tai toiminta olisi ulkoistettu ei vaikuttaisi siihen, voidaanko kansanäänestysaloite tehdä. Äänestyksen järjestämisestä päättää tietenkin aina kunnanvaltuusto (KuntaL 25 §).

Vaikuttajaryhmien tarkoitus on parantaa ryhmän edustaman kuntalaisryhmän äänen kuuluvuutta kunnallisessa päätöksenteossa<sup>358</sup>. Nuorisovaltuuston mahdollisuus vaikuttaa kunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteutukseen ja seurantaan ulottuu kaikille kunnan toimialoille (KuntaL 26.2 §). Tämän voi katsoa tarkoittavan sitä, että nuorisovaltuustolle tulee antaa tietoa hankkeista,

---

<sup>356</sup> Eskola ym. 2017, s. 47–48.

<sup>357</sup> HE 268/2014, s. 152.

<sup>358</sup> Rantakokko ym. 2009, s. 20.

joilla voi olla merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen. Myös oma-aloitteinen kannanotto on mahdollista asioihin, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä.<sup>359</sup> Vammaisneuvostoa ja vanhusneuvostoa koskevissa pykälissä säädetään, että kyseisille neuvostoilla on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan sellaisissa asioissa joilla on merkitystä kyseisen ryhmän jäsenten hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen, päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemien palveluiden kannalta. (KuntaL 27.2 § ja 28.2 §)

Kuntalain esitöissä katsottiin, että neuvostojen tehtäväkenttä ulottuu kaikkiin niihin toimintoihin, joilla on merkitystä neuvoston edustaman ihmisryhmän elinolosuhteille ja heidän tarvitsemien palveluiden kannalta<sup>360</sup>. Lain esitöissä myös korostetaan vaikuttamistoimielinten oma-aloitteista roolia<sup>361</sup>. Voisikin katsoa, että esimerkiksi kunnan hankintayksikön toteuttama asumispalvelunhankinta olisi ainakin sellainen asia, jolla voisi katsoa olevan merkitystä esimerkiksi vanhusten tai vammaisten elinolosuhteisiin ja palveluihin. Tampereen vammaisneuvosto onkin tehnyt ehdotuksia liittyen vammaisia henkilöitä koskeviin hankintoihin. Neuvosto oli esimerkiksi katsonut, että vammaisia ihmisiä koskevissa hankinnoissa keskeinen peruste on palvelun laatu, vastaavuus henkilön yksittäisiin tarpeisiin sekä palvelun jatkuvuus silloin kuin laatu on hyvä ja asiakas on tyytyväinen. Neuvosto myös katsoi, ettei vammaisia ihmisiä voi syrjäyttää heitä koskevissa hankintamenettelyissä.<sup>362</sup>

Kuten jo edellä tuli esiin, Tampereen kaupungin vanhusneuvoston asettamispäätöksessä todettiin, että kaupungin esittelevien virkamiesten ja asioiden valmistelijoiden on tuotava vanhusneuvoston tietoon ikäihmisille merkittävät asiat sellaisessa vaiheessa jossa niihin voi realistisesti vaikuttaa. Kaupungin valtuustolla, hallituksella sekä lauta- ja johtokunnilla on oltava mahdollisuus tietää vanhusneuvoston kanta, ennen kuin he tekevät ikääntynyttä väestöä koskevia merkittäviä päätöksiä.<sup>363</sup> Kuten kuntayhtiöidenkin osalta, voisi myös ostopalvelun palveluntuottajan osalta katsoa, niin lainsäädännön, lain esitöiden kuin Tampereen vanhusneuvoston asettamispäätöksen perustella, että ”velvoite” antaa vaikuttamistoimielimille mahdollisuus vaikuttaa koskee kunnan eri toimialojen toimijoita, kuten kunnan virkamiehiä ja toimielimiä. Tällöin ulkoistetun palvelun tuottajalta ei

---

<sup>359</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 270.

<sup>360</sup> HE 268/2014, s. 156–157.

<sup>361</sup> HE 268/2014 vp, s. 155–157.

<sup>362</sup> Tampereen kaupunki, Vammaisneuvoston toimikausi 2015–2017.

<sup>363</sup> Tampereen kaupunki, Vanhusneuvoston asettaminen.

voitaisi käsitykseni mukaan vaatia tällaista vuorovaikutusta. Lain esitöissä kuitenkin korostetaan vaikuttamistoimielinten oma-aloitteista roolia<sup>364</sup>. Lisäksi, kun otetaan huomioon esimerkiksi neuvostojen laaja tehtäväkenttä, joka ulottuu kaikkiin niihin toimintoihin, joilla on merkitystä neuvoston edustaman ihmisryhmän elinolosuhteille ja heidän tarvitsemien palveluiden kannalta, voisi kuitenkin pitää perusteltuna, että myös silloin, kun tehtävä on ulkoistettu, on vaikuttamistoimielimillä mahdollisuus ottaa kantaa asiaan ja tehdä esimerkiksi aloitteita, kannanottoja tai esityksiä kuten kuntayhtiöidenkin osalta. Tällöin palvelun tuotantotavalla ei ole vaikutusta siihen, voiko vaikuttamistoimielimet osallistua ja vaikuttaa itselleen merkittäviin asioihin.

Muutoksenhakekeinoja voidaan pitää päätöksen syntymisen jälkeen käytettävinä osallistumis- ja vaikuttamiskeinona. Tarkastelenkin ensin, voiko kunnan asukas vaikuttaa jo syntyneeseen hankintapäätökseen jälkikäteisin muutoksenhakekeinoin. Hankintalaissa säädetään muutoksenhakukiellosta, joka tarkoittaa sitä, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ei saa hakea muutosta kuntalain tai hallintolainkäyttölain nojalla (HankintaL 163 §). Kuntalaisen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että kunnan asukas ei voi tehdä oikaisuvaatimusta tai valitusta kunnan hankintayksikön päätöksestä. Hankintalain esitöissä (190/2009) katsottiin, että oikaisuvaatimuksen tai valituksen tehnyt henkilö on ollut yleensä hankintamenettelyyn osallistunut henkilö, jolla on ollut valitus vireillä myös markkinaoikeudessa. Rajoituksen merkitys kuntalaisten kannalta nähtiin näin ollen vähäiseksi.<sup>365</sup>

Valittajan vedotessa jonkun muun lain vastaisuuteen kuin hankintalain, voidaan hankinnasta tehtyyn päätökseen hakea muutosta myös esimerkiksi kuntalain nojalla<sup>366</sup>. Lisäksi mikäli hankinta alittaa kansallisen kynnysarvon, eli on niin kutsuttu pienhankinta, siihen ei sovelleta hankintalakia, jolloin muutosta päätökseen voisi hakea kuntalain mukaisesti myös kunnan jäsen<sup>367</sup>, joka kunnan asukas myös on. Esimerkiksi oikaisuvaatimus voidaan tehdä kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisten viranomaisten päätökseen. (KuntaL 134.1 §) Tällöin siis kunnan asukas voisi tehdä oikaisuvaatimuksen esimerkiksi lautakunnan hankintapäätöksestä, jos kyseessä on pienhankinta. Kunnallisvalitus taas tehdään kunnanvaltuuston päätöksestä. Lisäksi oikaisuvaatimuksen perusteella annettuun päätökseen tyytymätön voi tehdä vielä kunnallisvalituksen yllä mainittujen toimielimien päätöksistä. (KuntaL 135.1 §)

---

<sup>364</sup> HE 268/2014 vp, s. 155–157.

<sup>365</sup> HE 190/2009 vp, s. 75–76.

<sup>366</sup> HE 108/2016 vp, s. 242.

<sup>367</sup> Myllymäki 2012, s. 55.

Kuntalain muutoksenhakua koskevia säännöksiä sovelletaan muun muassa kunnan toimielimiin, joita ovat kunnanhallitus, lautakunta, valiokunta, niiden jaostot sekä niiden alaiset viranomaiset sekä liikelaitoksen johtokunta. (Kuntal 134 §). Kunnallisvalituksen tekemisestä valtuuston päätökseen sekä edellä mainittujen toimielimien päätökseen oikaisuvaatimuksen johdosta säädetään kuntalain 135 §:ssä. Kunnan ulkoistaessa palvelun, palvelua tuottaa usein yksityinen taho. Nämä toimijat eivät kuulu kunnan organisaatioon eivätkä niiden hallitukset tai muut toimielimet ole kunnan toimielimiä. Näin ollen niiden päätöksiin ei kunnan asukas voisi hakea kuntalain mukaisin muutoksenhakukeinoin muutosta. Muutoksenhaku rajoittuu näin ollen vain hankintaan, tarkennettuna pienhankintaa. Tätä voi pitää perusteltuna jo sen vuoksi, että muutoksenhakusäännökset eivät sovellu myöskään kuntayhtiön toimintaan, jonka kunta voi kuitenkin omistaa kokonaan yksin. Ulkoistetun palvelun tuottajan kanssa kunnat tekevät sopimuksen ainoastaan palvelun tuotannosta eikä kunnalla ole omistukseen perustuvaa suhdetta palvelun tuottajaan.

Kuten edellä esille tuli, kunnat voivat myös ulkoistaa julkisen hallintotehtävän, joka voi olla esimerkiksi lakisääteinen julkinen palvelu. Tällöin toimijaan sovelletaan kyllä esimerkiksi hallintolakia siltä osin, kun se hoitaa tehtävää<sup>368</sup>. Tämä taas tarkoittaisi sitä, että sen päätökset ovat kyllä muutoksenhakukelpoisia hallintolain nojalla silloin, kun kyseessä on ulkoistettu julkinen hallintotehtävä. Tällöin kuitenkin ei ole kyse enää kunnan asukkaalle kuuluvasta kuntalain mukaisesta muutoksenhakuoikeudesta.

### **5.3.2 Kunnan asukkaan oikeus tietoon kunnan palvelun ollessa ulkoistettu**

Julkisuudella on tärkeä merkitys kunnan asukkaille. Tietojen julkisuus mahdollistaa tiedon saannin ja näin se myös luo edellytyksiä kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käytölle. Kunnan ulkoistaessa palvelun on pohdittava, soveltuuko asiakirjojen julkisuus myös palvelua tuottavaan toimijaan. Lisäksi kunnan ulkoistaessa palveluita myös itse hankintaprosessi on tärkeä. Kunnan ostamat palvelut tulevat kuitenkin usein merkittävästi vaikuttamaan kunnan asukkaisiin. Esimerkiksi asumispalveluita ja erilaisia hoivapalveluita hankintaan kunnan ulkopuolisista tahoilta. Tällöin voisi katsoa, että kunnan asukkaiden olisi mielekästä saada tietoa myös itse hankinnasta.

---

<sup>368</sup> Mäenpää 2017, s. 217–218.



Hankinta-asiakirjoista on mahdollista saada tieto julkisuuslain nojalla, silloin kun hankintayksikkö on julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen, tai jos sen on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava julkisuuslakia (HankintaL 138.1 §). Julkisuuslain 4 §:n mukaisia viranomaisia ovat kunnan monijäseniset toimielimet kuten valtuusto, hallitus, lautakunnat ja johtokunnat<sup>369</sup>. Ainakin näiden tehdessä hankintoja sovelletaan hankinta-asiakirjoihin julkisuuslakia. Julkisia ovat viranomaisten hallussa olevat asiakirjat olivatpa ne viranomaisen itsensä laatimia, kuten tarjouspyyntö ja hankintapäätös tai viranomaiselle toimitettuja kuten tarjoukset liitteineen. Julkisia eivät ole nämäkään asiakirjat niiltä osin, kun ne sisältävät yksityisen tai julkisen tahon ammatti- tai liikesalaisuuksia tai muuta salassa pidettäväksi säädettyä tietoa.<sup>370</sup>

Asiakirjajulkisuuden soveltuminen kunnan ulkoistaman palvelun tuottajaan vaatii hieman tarkempaa tarkastelua. Julkisuuslakia sovelletaan muun muassa kunnan viranomaisiin (JulkisuusL 4.1 §), joita siis ovat kunnan monijäseniset toimielimet kuten valtuusto, hallitus, lautakunnat ja johtokunnat. Tämän lisäksi se mitä sovelletaan viranomaisiin, soveltuu myös esimerkiksi yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin, jos he lain nojalla hoitavat julkista tehtävää käyttäen julkista valtaa (JulkisuusL 4.2 §). Sanamuodollisesti julkisuuslain 4.2 § käsitetään niin, että julkisuuslaki soveltuu silloin, kun yksityinen hoitaa julkista hallintotehtävää ja käyttää samalla julkista valtaa. Julkisuuslain 5 §:ssä määritellään mitä viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan. Määritelmä on olennainen, koska julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jolloin viranomaisen asiakirjan määritelmä myös määrittää julkisuuslain soveltamisalaa. Viranomaisen asiakirjoja ovat sen hallussa olevat asiakirjat riippumatta siitä, onko ne viranomaisen laatimia vai sille toimitettuja. Viranomaisen laatimaksi asiakirjaksi katsotaan myös asiakirjat, jotka on laadittu viranomaisen toimeksiannon johdosta. Lisäksi viranomaiselle toimitettuna asiakirjana pidetään asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävää varten. (JulkisuusL 5.2 §) Tämä laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa siten, että julkisuuslaki soveltuu riippumatta siitä sisältääkö julkinen tehtävä julkisen vallan käyttöä. Kun otetaan huomioon julkisuusperiaate sekä perustuslain 124 §:n mukainen virkamieshallintoperiaate voidaan katsoa, että julkisuuslaki soveltuu myös yksityisiin silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää, vaikka ne eivät käyttäisi julkista valtaa. Tämän lisäksi erityissäännöksissä voidaan säätää julkisuuslaki sovellettavaksi kaikkeen julkisen tehtävän hoitamiseen.<sup>371</sup>

---

<sup>369</sup> HE 30/1998 vp, s. 50.

<sup>370</sup> Eskola ym 2017, s. 565.

<sup>371</sup> Mäenpää 2016, s. 125.

Julkinen tehtävä tarkoittaa julkista hallinto- ja palvelutehtävää. Kuten edellä on tullut ilmi julkinen hallintotehtävä sisältää esimerkiksi lakien toimeenpanoa tai yksityisen henkilön oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja koskevaa päätöksentekoa. Julkisten palveluiden toteuttaminen voi olla myös julkisen tehtävän hoitamista ainakin silloin, kun palvelussa on kyse lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisesta. Yksityisen toteuttama hoito, opetus ja huolto voidaan nähdä julkisuuslain tarkoittama julkisena tehtävänä silloin, kun sillä on lakisääteinen viranomaisten tehtäviin liittyvä perusta.<sup>372</sup>

Kuten jo totesin, julkisuuslain 5.2 § laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa julkisiin hallintotehtäviin, joita yksityiset hoitavat. Toimeksianto on sopimus tai päätös, jonka perusteella tehtävää joka kuuluu viranomaiselle, hoitaa yksityinen henkilö, yhteisö tai toinen viranomainen. Toimeksianto voidaan antaa vain lain nojalla, esimerkiksi kuntalain 9.2 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos lailla erikseen näin säädetään. Kunnat voivat hankkia esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvaeluita yksityiseltä palveluntuottajalta lain nojalla. Tällöin palvelun tuottajaan sovelletaan julkisuuslakia sen toimeksiannon osilta. Näin ollen, esimerkiksi kunnan ostaessa vanhustenhuollon palvelua yksityiseltä palveluntuottajalta soveltuu julkisuuslaki sekä palvelun tuottajan laatimiin, että saamiin asiakirjoihin siltä osin, kun ne koskevat tehtävän hoitamista.<sup>373</sup>

Näin ollen voidaan katsoa, että kunnan hankkiessa palvelua yksityiseltä ulkopuoliselta taholta lain nojalla niin, että yksityinen hoitaa julkista hallintotehtävää, soveltuu julkisuuslaki tämän laatimiin ja saamiin asiakirjoihin. Tällöin jokaisella on oikeus saada tieto myös tällaisen toimijan julkisesta asiakirjasta julkisuuslain nojalla. Kuitenkin niissä tilanteissa, kun palvelua hankitaan yksityiseltä taholta eikä se sisällä julkista hallinto- tai palvelutehtävää tai julkisen vallan käyttöä olisi katsottava, että siihen ei julkisuuslakia sovelleta. Julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseenkin palveluntuottajaan julkisuuslakia sovelletaan vain niiltä osin, kun asiakirjat on laadittu tai saatu tuota tehtävää varten. Näin ollen sen muut asiakirjat eivät ole julkisuuslain soveltamisen piirissä.

Kunnan asukkaan oikeus saada tietoa on näin ollen rajoitetumpaa myös silloin, kun kunta hoitaa tehtävää ulkoistamalla sen. Kuntalaissa on kuitenkin viestintää koskevat säännökset, jotka mahdollistavat tiedonsaannin kunnan ulkoistamista palveluista. Kuntalain 109.1 §:n mukaan kunnan on julkaistava yleisessä tietoverkossa sen järjestämiä palveluita koskevat keskeiset tiedot. Kuntien on lisäksi kuntalain 29 §:n mukaisesti tiedotettava toiminnastaan. Riittävät tiedot on annettava muun

---

<sup>372</sup> Mäenpää 2016, s. 125.

<sup>373</sup> Mäenpää 2016, s. 129.

muassa kunnan järjestämistä palveluista (KuntaL 29.1 §). Kunnan on huolehdittava palvelua koskevasta tiedottamisesta, vaikka se ei sitä itse tuottaisikaan<sup>374</sup>. Kunta on näin ollen velvollinen huolehtimaan kunnan asukkaiden ja muiden tahojen tiedonsaannista myös silloin, kun kunnan järjestämiä palveluita tuotetaan esimerkiksi ostopalveluna<sup>375</sup>, eli palvelu on ulkoistettu yksityisen palveluntuottajan tuotettavaksi.

Kunnan on kuntalain 29.1 §:n mukaan annettava riittävästi tietoa kunnassa valmisteilla olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä sekä niiden vaikutuksista. Lisäksi kunnan on tiedotettava, miten päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa (KuntaL 29.1 §). Voisi katsoa, että esimerkiksi kunnan toimielimien hankintasuunnitelmat olisivat sellaisia asioita, joista kuntalaisten olisi hyvä saada tieto. Tällaisissa tilanteissa kunta voisi myös pyrkiä edistämään osallistumista ja vaikuttamista kuntalain 22 §:n mukaisesti esimerkiksi tarjoamalla palveluiden käyttäjille mahdollisuuden osallistua hankinnan suunnitteluun tai selvittämällä kuntalaisten mielipidettä ennen hankintailmoituksen julkaisua. Kunnan asukas saa tietoa kunnalle kuuluvan viestintävelvoitteen vuoksi myös palvelusta, jonka kunta on ulkoistanut. Lisäksi tietoa on mahdollista saada asioista, jotka ovat kunnan toimielimien tai sen viranomaisten valmistelussa tai tulevat sinne. Nämä voisivat liittyä juuri hankintaan tai sen suunnitteluun.

---

<sup>374</sup> HE 268/2014 vp, s. 157–158.

<sup>375</sup> HE 268/2014 vp, s. 75.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa olen pyrkinyt selvittämään vaikuttaako kunnan palvelutoiminnan organisointitapa kunnan asukkaan oikeuteen osallistua ja vaikuttaa ja toisaalta oikeuteen saada tietoa. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja on tarkastelu kuntalain pohjalta, johon on koottu yleiset säännökset kunnalliseen päätöksentekoon osallistumisesta. Oikeutta tietoon on tarkasteltu nimenomaan julkisuusperusoikeuden osalta, jolloin tarkastelu on kohdistunut julkisuuslakiin ja sen turvaamaan oikeuteen saada tietoa.

Äänestäminen on edelleen tärkein osallistumis- ja vaikuttamiskeino, jolla osallistua kunnan päätöksentekoon, jonka vuoksi sen merkityksen tarkastelu kunnan palvelutoimintaan on ollut mielestäni tarpeellista. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinto perustuu sen asukkaiden itsehallintoon. Kuntalaiset valitsevat kuntavaaleissa edustajat kunnan ylintä päätöksentekovaltaa käyttävään elimeen, eli kunnanvaltuustoon. Olen tutkielmassa pyrkinyt tuomaan esiin valtuuston yhteyksiä kunnan palvelutoimintaan. Valtuusto vastaa kuntastrategiasta, joka on myös sen merkittävin ohjausväline. Kuntastrategiassa valtuusto määrittelee muun muassa pitkän aikavälin tavoitteet kunnan palveluiden järjestämiselle ja tuottamiselle sekä omistajapolitiikalle (KuntaL 37.1 §). Valtuusto määrittää hallintosäännössä kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyviä asioita ja päättää kunnan toimielimistä (KuntaL 90 §) sekä niiden tehtävistä. Valtuusto myös vastaa omistajaohjauksen periaatteista sekä konserniohjeesta.

Lautakuntien toimesta tapahtuu kunnallinen toiminta palveluntuotannossa. Lautakunnat myös johtavat ja valvovat kunnan palvelutuotantoa. Valtuusto asettaa nämä toimielimet, valitsee niiden jäsenet, jonka lisäksi se päättää niiden tehtävistä. Voisikin katsoa, että kunnan asukkaat osallistuvat valtuuston välityksellä näin myös lautakuntien jäsenten valintaa ja tehtävistä päättämiseen, jolloin he myös osallistuvat kunnan omaa palvelutoimintaan. Yhteistoimintaorganisaatioiden jäsenten valintaa kunnan asukkaat osallistuvat myös valtuuston välityksellä, joka useimmiten on taho, joka valitsee jäsenet yhteiseen toimielimeen ja kuntayhtymän ylimpiin toimielimiin. Tällöin voisi katsoa, että kunnan asukkaat osallistuvat myös yhteistoimintaelimien harjoittamaan toimintaan näiden henkilöstövalintojen kautta.

Kunnan asukaan äänioikeuden käyttämisellä on merkitystä myös kuntayhtiön hoitaessa toimintaa kunnan puolesta. Ensinkin voisi katsoa, että kunnan asukas voi osallistua ja vaikuttaa valtuuston välityksellä, sillä valtuustolla on vastuu omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta, jotka

määrittävät konsernijohtoon toimintaa. Konsernijohtoon vastaa varsinaisesti kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari, mutta näiden toiminta perustuu valtuuston linjauksiin. Lisäksi voisi katsoa, että kunnan asukas osallistuu myös kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten valintaan. Erityisesti yhden kunnan kokonaan omistamissa yhtiöissä voitaisiin tulkintani mukaan katsoa, että kunnan asukkaat osallistuvat myös äänestämällä hallituksen jäsenten valintaan, sillä niin yhtiökokousedustajat kuin hallitusjäsen ehdokkaat ovat kunnan toimielimien valitsemia ja nimittämiä. Kunnan toimielimien jäsenet taas ovat kunnan valtuuston asettamia ja valitsemia ja valtuusto taas toimii kunnan asukkaiden valtuuttamana.

Tarkasteltaessa äänioikeuden merkitystä kunnan ulkoistamaan palveluun, voidaan huomata, että äänioikeuden käytöllä voidaan nähdä yhteys kunnan toimielimen tekemään hankintaan. Valtuusto voi ottaa hallintosääntöön ohjeita liittyen esimerkiksi hankintojen toteuttamiseen ja toimielimien välisiin vastuunjakoihin. Näin ollen voisi katsoa, että kunnan toimielimien toteuttamiin hankintoihin kunnan asukkaat osallistuvat myös valtuuston välityksellä. Äänestämisen merkitystä todellisena osallistumis- ja vaikuttamismuotona voidaan pitää vähäisenä tai sen merkitys voidaan kyseenalaistaa. Olettaessa huomioon edustuksellinen demokratia ja valtuustolle kuuluva kokonaisvastuu kunnan toiminnasta, äänioikeuden käytöllä kunnan asukkaiden voi kuitenkin nähdä osallistuvan myös kunnan palvelutoimintaan. Äänestäminen on kuitenkin vain välillistä vaikuttamista, jonka vuoksi on hyvä, että kuntalaissa säädetään myös suorista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista.

Aloiteoikeus on kunnan asukkaan suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keino. Aloite on osallistumis- ja vaikuttamiskeinona selkeästi kaikkien käytettävissä, sillä sitä ei ole rajattu ikärajalta, jolloin myös alaikäiset jolla ei ole äänioikeutta kuntavaaleissa, saavat mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa. Aloitteen voi tehdä myös palvelun käyttäjä, joka ei ole kuntalain mukainen kunnan asukas sekä kunnassa toimiva yhdistys tai säätiö. Aloitteen voi siis tehdä varsin laaja joukko, joka onkin tarpeellista kuntien toiminnan monimuotoistumisen vuoksi. Aloite voidaan tehdä koskien kunnan toimintaa, jolla tarkoitetaan kuntalain 6.2 §:n mukaista laajempaa käsitystä kunnasta. Kunnan palvelutoiminnan organisointitapa ei vaikuta oikeuteen tehdä aloitetta. Näin ollen aloitteen voi tehdä, kunnan hoitaessa tehtävää itse, mutta myös silloin kun sitä hoidetaan yhtistoiminnassa, kuntayhtiön toimesta tai silloin, kun palvelu on ulkoistettu.

Kunnallisen kansanäänestysaloite on tärkeä osa kansanäänestysinstituutiota ja se on myös suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keino. Valtuusto voi kuntalain 24.1 §:n mukaan päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta järjestetään kunnallinen kansanäänestys. Tällöin voisi myös katsoa, että kunnan

asukkaan tekemän kansanäänestysaloitteen olisi koskettava kunnalle kuuluvaa asiaa. Aloitteen voi tehdä tai allekirjoittaa jokainen 15 vuotias kunnan asukas. (KuntaL 25 §) Näin ollen kansanäänestysaloite on nykyisen kuntalain mukaan myös nuoremman kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamiskeino. Kunnallisessa kansanäänestyksessä saa kuitenkin äänestää vain 18 vuotta täyttänyt henkilö (KuntaL 21 §). Olen pyrkinyt edellä selvittämään vaikuttavatko erilaiset palveluiden tuotantotavat siihen, voiko kansanäänestysaloitteen tehdä. Olen tässä katsonut, että koska kansanäänestys on voitu aiemmin kunnallislain (953/1976) mukaan järjestää kunnan toimialaan kuuluvasta asiasta, on kunnalle kuuluva asia tuskin ainakaan tarkoitettu ymmärrettäväksi toimialaa suppeammin. Tällöin voisi katsoa, että ei ole väliä, kuinka kunta tehtävää hoitaa, jos asia kuuluu sen toimialaan, siitä olisi oltava mahdollista järjestää kunnallinen kansanäänestys, jolloin asiasta voitaisiin tehdä myös kansanäänestysaloite. Lisäksi kansanäänestys voidaan järjestää myös asiasta, jossa kunta on vain lausunnonantaja, eikä varsinaisesti pääätä asiasta, joten sen käyttöala on ilmeisimmin tarkoitettu varsin laajaksi. Äänestyksen järjestämisestä päättää joka tapauksessa aina kunnanvaltuusto (KuntaL 25 §).

Kuntalakiin on koottu nyt myös säännökset vaikuttamistoimielimistä. Vaikuttajaryhmien tarkoitus on parantaa ryhmän edustaman kuntalaisryhmän äänen kuuluvuutta kunnallisessa päätöksenteossa. Olen pyrkinyt tarkastelemaan vaikuttaako kunnan palvelutoiminnan organisointitapa vaikuttamistoimielimien oikeuteen osallistua ja vaikuttaa kuntalain mukaisesti. Vaikuttamistoimielimiä koskevat säännökset on muotoiltu siten, että niille ”on annettava mahdollisuus” vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan, sekä nuorisvaltuuston osalta myös toteuttamiseen asioissa, joilla on merkitystä laissa määriteltyihin asioihin. Kuntalain esitöissä vaikuttamisen mahdollistamiseksi todetaan, että vaikuttamistoimielimille on annettava tiedot esimerkiksi ajankohtaisista hankkeista. Säännöstä voisi tulkita niin, että kunnalla on jopa *velvollisuus* antaa vaikuttamistoimielimille mahdollisuus vaikuttaa. Tämä velvoitteen voi katsoa koskevan nimenomaan kuntaa ja sen eri toimialojen toimijoita, kuten toimielimiä ja viranhaltijoita. Vammais- ja vanhusneuvostoja kuvattiin yhteistyöforumeiksi niin neuvoston edustamalle ryhmälle, järjestöille kuin viranomaisille, jolla ilmeisemmin viitataan esimerkiksi kunnan viranomaisiin. Tällöin voitaisiin katsoa, että varsinainen *velvoite* antaa vaikuttamistoimielimille mahdollisuus vaikuttaa ei koske kuntayhtiöitä tai ulkoistetun palvelun palveluntarjoajaa. Niiden ei siis tarvitsi pyrkiä mahdollistamaan tällaista vaikuttamista aktiivisesti, toisin kuin kunnan voisi katsoa tarvitsevan.

Kuitenkin lain esitöissä esimerkiksi neuvostojen tehtäväkenttä on ymmärretty laajana ja se kattaa kaikki ne toiminnot, joilla on merkitystä neuvoston edustaman ihmisryhmän elinolosuhteille tai heidän tarvitsemien palveluiden kannalta. Lisäksi vaikuttamisryhmien oma-aloitteisuutta on korostettu lain esitöissä. Voisikin katsoa, että tällöin se, että palvelua tuotetaan muutoin, kun peruskunnan toimesta ei ole este sille, että vaikuttamistoimielimet voivat ottaa kantaa ja tehdä esimerkiksi kannanottoja tai esityksiä, jos palvelulla on merkitystä vaikuttamistoimielimen edustamalle ihmisryhmälle. Esimerkiksi Oulun vanhusneuvosto oli tehnyt esityksen liittyen kuuloesteettömyyteen Oulun kaupunginteatterille, joka on Oulun omistama osakeyhtiö. Voisikin katsoa, että vaikuttamistoimielimet voivat vaikuttaa riippumatta siitä, miten kunta on palvelutoiminnan järjestänyt, mutta varsinainen vuorovaikutuksellinen toiminta jää kunnan ja sen viranomaisten sekä vaikuttamistoimielimen välille.

Tässä tutkielmassa kuntalain mukaiset muutoksenhakekeinot on katsottu osallistumis- ja vaikutuskeinoiksi. Niiden avulla kunnan asukas voi pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon sen jälkeen, kun päätös on syntynyt. Kuntalain mukaisten muutoksenhakekeinojen soveltumisessa on eroja riippuen siitä, kuinka kunta on palvelutoimintansa organisoinut. Muutoksenhakua koskevat säännökset soveltuvat kunnan omiin toimielimiin, jolloin kunnan hoitaessa toimintaa itse, myös muutoksenhakekeinoja koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi. Kuntalain säännöksiä sovelletaan myös yhteiseen toimielimeen sekä kuntayhtymään ja sen viranomaisiin, joten myös silloin kun tehtävää hoitaa yhteistoimintaorganisaatio, voi kunnan asukas käyttää kuntalain mukaisia muutoksenhakekeinoja. Todettakoon vielä, että kuntalain mukaiset muutoksenhakekeinot soveltuvat myös kunnan viranomaisen tekemään hankintapäätökseen, jos kyseessä on pienhankinta johon ei sovelleta hankintalakia.

Kunnan yhtiöittäessä toimintansa, eli antaessaan tehtävän kuntayhtiön hoidettavaksi tai ulkoistaessa palvelun muuttuvat kunnan asukkaan mahdollisuudet käyttää kuntalain mukaisia muutoksenhakekeinoja. Kuntayhtiön päätöksiin ei voida hakea muutosta kuntalain mukaisin muutoksenhakekeinoin. Yhtiöittämisveloitteesta vuonna 2013 säädettäessä ei tätä pidetty myöskään tarpeellisenä. Kuntalain muutoksenhakua koskevat pykälät koskevat sanamuodollisestikin vain kunnan ja kuntayhtymän toimielimiä ja viranomaisia. Kunnan ulkoistaessa palvelun ei kuntalain mukaiset muutoksenhakekeinot sovellu myöskään tällaisen tahon tekemiin päätöksiin. Tällainen toimija ei kuulu kunnan organisaatioon, eikä sen toimielimet ole kuntalain mukaisia toimielimiä, joten sen päätöksiin ei kuntalain muutoksenhakekeinoja koskevia säännöksiä myöskään sovelleta. Muutoksenhakuoikeuden käyttäminen kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamiskeinona ei ole

mahdollista silloin, kun kunnan palvelua tuottaa kuntayhtiö tai palvelu on ulkoistettu. Tämä on merkittävä rajoitus kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamiskeinoin.

Voisi katsoa, että kunnan asukas voi käyttää kuntalain mukaisia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja riippumatta siitä, kuinka kunta on toiminnan organisoinut. Voi tosin todeta, että vaikuttamistoimielimien osalta vuorovaikutuksellista toimintaa on nimenomaan kunnan viranomaisten ja toimielimien välillä. Merkittävä ero tulee silloin, kun tarkastellaan kuntalain mukaisia muutoksenhakukeinoja. Kunnan asukkaan näkökulmasta merkittävät oikeusongelmat muodostunevat silloin, kun kunnan puolesta palvelua tuottaa kuntayhtiö tai palvelu on ulkoistettu. Kuntayhtiön tai yksityisen palveluntarjoajan tuottaessa palvelua, eivät kuntalain mukaiset muutoksenhakukeinot sovellu. Tämä rajoittaa kunnan asukkaan mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa silloin, kun kunnan toimintaa hoidetaan tai palvelua tuotetaan tällaisten toimijoiden taholta.

Kunnan asukkaan oikeus saada tietoa on rajallisempaa silloin kun, tehtävää hoitaa kunnan puolesta kuntayhtiö tai yksityinen palveluntarjoaja. Julkisuuslain 4 §:ssä määritellään viranomaiset, joihin julkisuuslakia sovelletaan. Julkisuuslain 4 §:n mukaan julkisuuslaki soveltuu esimerkiksi kunnan viranomaisiin, joita ovat esimerkiksi kunnanvaltuusto, hallitus, lautakunnat ja johtokunnat. Lisäksi kuntayhtymän toimielimet katsotaan kunnallisiksi viranomaisiksi. Kunnan tuottaessa palveluita itse tai, kun palvelua tuotetaan yhteistoimintaorganisaation toimesta, tulee julkisuuslaki sovellettavaksi. Tällöin myös näiden julkisista asiakirjoista on oikeus saada tieto. Palvelutoiminnan näkökulmasta, voidaankin katsoa, että kunnan tai yhteistoimintaorganisaation hoitaessa tehtävää tai tuottaessa palvelua, kunnan asukas saa näiden viranomaisten julkisista asiakirjoista tietoa pyydettäessä.

Tilanteissa, joissa kunta on antanut tehtävän kuntayhtiön hoidettavaksi, tulee julkisuuslain soveltamiseen poikkeus. Julkisuuslakia ei nimittäin sovelleta kuntayhtiön toimintaan. Kuntayhtiöön ei sovelleta julkisuuslain viranomaisen käsitettä, sitä ei siis katsoa kunnan viranomaiseksi johon julkisuuslaki soveltuisi. Poikkeuksena on tilanne, jossa kuntayhtiö hoitaa lakisääteistä tehtävää käyttäen julkista valtaa. Tällöin julkisuuslakia sovelletaan tältä osin myös sen toimintaan. Kuntayhtiön asiakirjat eivät muuten ole julkisia, eikä niistä ole mahdollisuutta pyytää tietoa julkisuuslain nojalla. Kuntayhtiön konsernijohdolle toimittamat asiakirjat ovat kuitenkin julkisia. Tällöin asiakirjoista voi kunnan asukas saada pyydettäessä tiedon kunnanviranomaiselta julkisuuslain nojalla.



Kuntayhtiön toiminta ei näin ollen ole yhtä läpinäkyvää, kuin kunnan oma toiminta. Kunnan asukkaiden tiedonsaanti kuntayhtiöltä on rajoittunut vain niihin asiakirjoihin, jotka ovat kunnan viranomaisen hallussa ja jotka eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja. Kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeudesta säädetään erikseen kuntalain 83 §:ssä. Heidän tiedonsaantioikeutensa voisi katsoa palvelevan myös kuntalaisen tiedonsaantioikeutta, sillä kunnan asukas voi ottaa yhteyttä kunnan viranhaltijaan tai luottamushenkilöön. Kunnan luottamushenkilötkään eivät kuitenkaan voi pyytää suoraan kuntayhtiöltä asiakirjoja, vaan heidän tiedonsaantioikeus koskee myös kunnan konsernijohtoon hallussa olevia asiakirjoja. Heillä kuitenkin on tarvittaessa mahdollisuus saada myös muita kuin julkisia asiakirjoja nähtäväkseen, jos sillä on olennaista merkitystä päätöksenteon kannalta. Tällä ei toisaalta ole enää merkitystä kunnan asukkaalle, sillä luottamushenkilötkään ei voi esimerkiksi salassa pidettävää tietoa luovuttaa eteenpäin, vaikka olisi tällaista tietoa saanutkin tehtävänsä nojalla haltuunsa.

Tässä tutkielmassa palveluiden ulkoistamisella on tarkoitettu kunnan ulkopuoliselta yksityiseltä taholta hankittuja palveluita. Kunnat voivat hankkia palveluita varsin laajasti kunnan ulkopuolelta. Ulkoistetun palvelun hankinta-asiakirjoihin julkisuuslaki soveltuu silloin, kun asiakirjat ovat viranomaisen hallussa riippumatta siitä, ovatko ne sen itsensä laatimia vai sille toimitettuja. Näin ollen hankinnasta on kunnan asukkaalla tällä tavalla oikeus saada tietoa.

Yhteisöihin, säätiöihin, laitoksiin ja yksityisiin henkilöihin julkisuuslaki soveltuu silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää käyttäen samalla julkista valtaa (JulkisuusL 4.2 §). Kuten esille tuli julkisuuslain 5.2 § laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa, viranomaisen toimeksiantoa koskeviin asiakirjoihin. Säännös laajentaa julkisuuslain soveltamista siten, että sitä sovelletaan myös julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin<sup>376</sup>. Näin ollen kunnan hankkiessa yksityiseltä taholta palvelua, joka käsittää julkisen hallinto- tai palvelutehtävän hoitamisen tulee julkisuuslaki sovellettavaksi niihin palveluntuottajan asiakirjoihin, jotka se on tehtävää varten laatinut tai saanut. Kuitenkin niissä tilanteissa, kun palvelua hankitaan yksityiseltä taholta eikä tehtävä sisällä julkista hallinto- tai palvelutehtävää olisi katsottava, että siihen ei julkisuuslakia sovelleta. Julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitavaan yksityiseenkin palveluntuottajaan julkisuuslakia sovelletaan vain niiltä osin, kun asiakirjat on laadittu tai saatu tuota tehtävää varten. Näin ollen myös kunnan ulkoistaessa palveluntuotannon, on kunnan asukkaan oikeus saada tietoa rajallisempaa kuin silloin, kun kunta hoitaa tehtävää itse.

---

<sup>376</sup> Mäenpää 2016, s. 129.

Julkisuusperiaatetta ei sovelleta kuntayhtiöihin tai ulkoistetun palvelun tuottajaan. Kuntalaissa on kuitenkin viestintää koskeva säännös, jonka perusteella kuntayhtiön toiminnasta ja ulkoistetusta palvelusta on mahdollista saada tietoa. Kunnan velvollisuudesta tiedottaa sen toiminnasta ja järjestämistä palveluista säädetään oikeastaan kuntalaissa kahdella tavalla. Ensinkin kuntalain 109 § velvoittaa kuntaa julkaisemaan yleisessä tietoverkossa kunnan toimintaa ja sen järjestämiä palveluita koskevat keskeiset tiedot. Lisäksi viestinnästä säädetään kuntalain 29 §:ssä, jonka mukaan kunnan on tiedotettava sen toiminnasta kunnan asukkaille, palveluiden käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan toiminnalla viitataan kuntalain 6.2 §:n mukaiseen laajempaan käsitykseen kunnasta. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan on tiedotettava myös sen omistaman yhtiön toiminnasta. Kunnan on annettava sen järjestämistä palveluista riittävät tiedot (KuntaL 29.1 §). Kunnan on tiedotettava sen järjestämistä palveluista, riippumatta siitä mikä tahoo palvelun tuottaa. Kunnan on siis tiedotettava sekä yhteistoiminnassa tuotetuista palveluista sekä ulkoistamalla tuotetuista palveluista. Lisäksi kuntalain 29 § sovelletaan myös kuntayhtymien toimintaan, jolloin niiden on tiedotettava toiminnastaan kuntalain 29 §:n mukaisesti.

Sen lisäksi, että kunnan viestittävä kuntayhtiöiden toiminnasta, on kuntayhtiöiden viestittävä toiminnastaan aktiivisesti ja tehokkaasti. Kunnanvaltuuston on konserniohjeessa annettava tarpeelliset määräyksen tiedottamisesta (KuntaL 47.4 §). Kunnanvaltuusto voikin ottaa konserniohjeeseen kuntayhtiötä koskevia velvoitteita, joilla turvataan kunnan asukkaiden mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus kuntayhtiön toiminnasta. Kunta voi näin ollen pyrkiä parantamaan kunnan asukkaan tiedonsaantia myös silloin, kun toimintaa hoitaa kunnan puolesta kuntayhtiö.

Kunnan asukkaan tiedonsaantioikeus on rajallisempaa silloin, kun toimintaa hoidetaan ja palvelua tuotetaan kuntayhtiön tai yksityisen palveluntarjoajan toimesta. Tällöin julkisuuslain säännökset eivät tule sovellettavaksi ja toiminta ei ole niin läpinäkyvää kuin kunnan oman organisaation tuottaessa palvelua itse. Tämä onkin merkittävä oikeudellinen ongelma kunnan asukkaan tiedonsaantioikeuden näkökulmasta. Kuten edellä tuli esiin, on myös esitetty näkemyksiä joiden mukaan julkisuuslakia tulisi soveltaa kuntayhtiön toimintaa ja tästä tulisi säätää erikseen. Ainakaan vielä ei kuitenkaan tällaisia säännöksiä ole kuntalakiin eikä julkisuuslakiin lisätty. Kuntayhtiöt toimivat kilpailluilla markkinoilla, jolloin voidaan pitää ymmärrettävänä, että niiden toimintaan ei julkisuuslakia myöskään sovelleta. Ulkoistettaessa palvelu on kuntayhtiöiden tapaan ymmärrettävää, että näidenkään toimijoiden toimintaan ei julkisuuslakia sovelleta. Toimijat kun ovat useimmiten

yksityisiä yrityksiä, jotka toimivat niin ikään kilpailuilla markkinoilla. Tämä kuitenkin aiheuttaa merkittävän poikkeuksen kunnan asukkaan oikeuteen saada tietoa ja sen voisi myös katsoa rajoittavan kunnan asukkaan mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Kuntaa koskeva viestintävelvoite tukee kuitenkin kunnan asukkaan mahdollisuutta saada tietoa kunnan palveluista riippumatta siitä, miten ne tuotetaan. Kunta voi lisäksi ottaa esimerkiksi konserniohjeeseen tiedottamista koskevia ohjeita, jotka kuntayhtiöiden tulisi toiminnassaan huomioida. Näin voidaan myös lisätä kunnan asukkaan mahdollisuutta saada tietoa.

Kuntalaissa on säännöksiä, joilla lisätään kunnan hallinnon avoimuutta kunnan hoitaessa toimintaa itse. Kokousten julkisuus (KuntaL 101 §), sekä pöytäkirjojen esillä pitäminen (KuntaL 140 §) ovat keinoja lisätä kunnan hallinnon avoimuutta ja tarjota tietoa kunnan asukkaille. Lisäksi viestintää koskeva 29 § velvoittaa kuntaa viestimään varsin laajasti kunnassa valmisteltavana olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Lisäksi kunnan on pidettävä huolta, että sen toimielimien valmisteluun tulevista asioista annetaan riittävästi tietoa (KuntaL 29.2 §). Nämä säännökset koskevat tietenkin vain kuntaa ja lisäävät kunnan hallinnon avoimuutta. Ne lisäävät kunnan asukkaan mahdollisuutta saada tietoa toiminnasta silloin, kun kunta hoitaa toimintaa itse, eikä niitä sovelleta kuntayhtiöihin tai ulkopuolisiin palveluntarjoajiin.

Kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tarkastelu on tärkeää. Jatkotutkimusmahdollisuuksia liittyen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin tarjoaa esimerkiksi sote- ja maakuntauudistus. Mikäli lakiesitys hyväksytään jatkossa osan kuntien vastuulle kuuluvista palveluista tuottaa maakunta. Jatkoa ajatellen mahdollinen tutkimuskohde olisi esimerkiksi se, vaikuttaako palveluiden tuotantotahon muuttuminen maakunnaksi kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin.